Department of Indian Affairs and Northern Development
Corporate Services
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

Beverley Clarkson, Senior Evaluation Manager
Josée Boisvert, Evaluation Officer

Assisted by:

Whiteduck Resources Inc.
ARC Applied Research Consultants

Evaluation Summary Report
CESO Aboriginal Services (CAS)

Project 96/25
June 1998

101-01116/

Table of Contents

Executive Summary i
- Introduction i
- Issues i
- Approach ii
- General Assessment ii
- Key Findings ii
- Recommendations iii

Section 1 - Introduction 1
- Purpose of the Report 1
- Evaluation Issues 1
- Methodology 2
- Structure of the Report 2

Section 2 - Program Profile 3
- DIAND's Relationship with CESO 3
- Background 3
- Responsibilities of CAS 4
- Objectives and Priorities of DIAND 4

Section 3 - Evaluation Findings 5
- Introduction 5
- Relevance 5
- Effectiveness 7
- Cost-Effectiveness 10
- Alternatives 11

Section 4 - Conclusions & Recommendations 13
- Introduction 13
- Relevance and Achievement of Aboriginal Peoples' and Departmental Objectives 13
- Communications 15
- Accountability 15
- Coordination with other Aboriginal Economic Development Stakeholders 17

Appendices
- Appendix A
- Appendix B

Annexes
- Terms of Reference
- Action Plan

Executive Summary

Introduction

The purpose of this report is to summarize the findings related to the evaluation of CESO's Aboriginal Services (CAS). The main purpose of this evaluation is to assess the effectiveness and continued relevance of CAS, to determine its impacts and to help identify strategic issues and options for future changes.

The Canadian Executive Services Organization (CESO) is a non-profit, non-governmental organization, whose mission is "to promote and extend the economic and social growth and well-being of the Aboriginal peoples of Canada and of the people of developing nations and emerging market economies." It provides volunteer advisers (VAs) to support the development and management of Aboriginal businesses and communities in Canada through CAS and it supports business and social sectors of developing countries around the world through its International Services Program (ISP). Through a Flexible Transfer Payment arrangement with CESO's Aboriginal Services, DIAND provided $1.547 M for the provision of professional, management development, advisory and consultative services to Canadian First Nations in 1997-1998. DIAND will shortly start discussions with CAS about the 1998-1999 funding agreement.

Issues

Issues to be addressed by the evaluation study are those outlined in the Terms of Reference:

Relevance:	Are departmental and program objectives being achieved? Are they still relevant? Are they congruent with First Nations aspirations? Are there unmet needs? Are the target groups appropriate?
Effectiveness:	How effective is the program? Are results clear and recorded? How satisfied are clients with the services? What are the impacts, both intended and unintended?
Cost effectiveness:	Is the program working in a cost effective manner? Are there any unrealized sources of revenue?
Alternatives:	Are there alternatives to continued DIAND funding of the CESO Aboriginal Services Program?

Approach

The methodology used reflects multiple lines of evidence, including interviews of clients, VAs, departmental and CESO officials, a review of documents, as well as stakeholder discussion groups, including a broad representation of First Nation clients, a Community Economic Development Officer and CAS VA's. The research was conducted in consultation with an Advisory Committee which included the executives of CESO and CAS, First Nations persons, as well as departmental program representatives. An Aboriginal firm provided assistance toward the Summary Report, in addition to performing much of the fieldwork, such as conducting project file reviews and interviews with client and volunteer advisers.

General Assessment

On the whole CAS provides valued volunteer services to Aboriginal people across the country. Volunteers have a broad range of expertise and clients generally report a high level of satisfaction with both the VAs and the program. There is good evidence that project objectives are generally met, that clients consider their projects a success and that those projects generate a number of benefits to communities, without adverse impacts.

While First Nation clients support CAS, the study has identified several means of strengthening service delivery in the short term, and recommends that future funding agreements require activities in line with the *Gathering Strength* Action Plan. The need for CAS services in the longer term will have to be reassessed as emerging Aboriginal organizations provide alternative services.

Key Findings

CAS's activities are in principle generally consistent with the department's objectives. There is a need, however, to revisit the CAS activities to ensure consistency with the *Gathering Strength* action plan. It is not clear that current linkages between DIAND and CAS ensure clear and ongoing communications as priorities develop and change.

CAS has made significant efforts to increase the relevance of the program and improve its service delivery; it has developed new alliances and agreements with Aboriginal organizations, client groups and sponsors. It has also increased Aboriginal representation at all levels. It has been more difficult to increase the number of Aboriginal VAs that can be accessed through the program. Clients have indicated that they would like to see more Aboriginal VAs on the CESO roster, which CESO is aware of.

Though DIAND and CAS respondents indicated that overall the creation of the new corporate identity for the Aboriginal Services Program has lent much credibility to CAS, some CAS board members and staff do not feel that there is sufficient Aboriginal control over the Aboriginal Services Program because the CAS board is a minority within the CESO board.
In respect to reporting, CAS regularly provides DIAND with qualitative data on the project files

and activities per region. Additionally, CAS submits financial information on their operating results and consolidated balance sheet statements. Findings with regard to financial information were considered to be insufficiently detailed. Observations pertaining to reporting included the assessment that project file information is not necessarily of consistent quality across regions. Records are, in some cases, either missing or superficial and the evaluations in some cases seem to be misunderstood or neglected. CAS reports relate largely to its activities. More needs to be done to structure reporting.

While CAS has been successful in increasing the proportion of revenues it receives from sponsors and clients, this proportion varies across regions. In most cases, the ability of clients to pay is self declaratory and the negotiating process is inconsistent, suggesting that there could be some unrealized sources of revenues.

At this point, there are no Aboriginal alternative service providers to CAS which can offer a similarly broad range of low-cost services on a national level. Having noted this, this report identifies areas which offer DIAND, through CAS, an opportunity to improve the effectiveness and relevancy of the program. In the longer term, there will be a need to monitor the availability of Aboriginal alternative service providers as those alternatives are evolving.

Recommendations

It is recommended that:

1. The Director General, Economic Policies and Programs, work with the CAS to continue efforts to increase Aboriginal representation and partnerships and to ensure that contribution agreements establish clear objectives and desired results consistent with departmental priorities on economic development and business related capacity building, in support of *Gathering Strength.*

2. The Director General, Economic Policies and Programs, be identified as the primary contact for liaison and communication with the Executives of CAS and CESO and provide for regular information exchange.

3. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to develop guidelines for an accountability regime with respect to reporting, in order to improve and renew program planning, monitoring and evaluation of results.

4. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to put in place a review of cost-effectiveness which will identify opportunities to achieve program savings and to ensure that contribution agreements provide for a separate statement of accounting of DIAND funded activities.

5. The Director General, Economic Policies and Programs, work with CAS to develop the appropriate linkages so that their program delivery mechanism is linked to DIAND's and to the overall federal programming and resources at the regional level and is well positioned to develop partnerships.

Section 1 - Introduction

Purpose of the Report

The purpose of this report is to synthesize the results and findings and present conclusions and recommendations stemming from the evaluation of CAS. An evaluation of CAS was approved by the Departmental Audit and Evaluation Branch (DAEB) in October 1996. The main purpose of this evaluation is to assess the effectiveness and continued relevance of CAS and to determine the impacts of the program and help identify strategic issues and options.

Budgets for Aboriginal programming were reduced from historic growth rates of 12% to 6% in 1995-1996 and 2% for 1997-1998 and 1998-1999. In this context, programs are reviewed for long term sustain ability. DIAND approved the 1996-1997 funding of CAS at $1.547 million with the understanding that an evaluation be completed.

The evaluation was originally designed in three research Modules. Module I looks at program performance and continued relevance to clients, Module II focuses on the perspective of CESO and DIAND, and this Summary Report integrates the findings from both modules along with additional information provided by a discussion group made up of stakeholders.

Evaluation Issues

The evaluation issues as outlined in the Terms of Reference are as follows:

Relevance: Are departmental and program objectives being achieved? Are they still relevant? Are they congruent with First Nations aspirations? Are there unmet needs? Are the target groups appropriate?

Effectiveness: How effective is the program? Are results clear and recorded? How satisfied are clients with the services? What are the impacts, both intended and unintended?

Cost Effectiveness: Is the program working in a cost effective manner? Are there any unrealized sources of revenue?

Alternatives: Are there alternatives to continued DIAND funding of CAS?

Methodology

The methodology used for both Modules I and Module II reflects multiple lines of evidence. The methodology followed for Module I includes project file reviews and interviews with representatives of the First Nations client group, CAS volunteer advisors, as well as interviews with non-users (First Nations that have not used CAS in the past three years). The interviews for this Module took place over the months of June to August 1997. Clients and volunteer advisors interviewed were chosen directly from the project files reviewed, while names of non-users were provided by CAS. The interviews followed pre-tested interview guides that asked questions and prompted discussion on matters relevant to the key evaluation issues. A total of 83 case files were selected and provided to the evaluation team by CAS. From the 83 case files provided, 64 case files contained sufficient enough information to be reviewed. A total of 104 interviews were conducted over a two month period, resulting in 45 First Nation client interviews, 50 CAS volunteer advisor interviews and 9 First Nation non-user interviews. Out of the 64 case files reviewed, 45 were actually completed with both the First Nation client and CAS volunteer advisor interviews.

The methodology used for Module II involved the extensive review of DIAND files and CAS documents including program data and financial information. A literature review of alternative programs available to First Nations was also conducted followed by a total of 27 interviews with DIAND and CESO staff to determine the perception of the mission and to identify objectives, priorities, activities and achievements of CAS. Interviews were done between the months of April and June 1997. Opinions concerning value for money, or cost- effectiveness of the CAS Program, as well as alternatives to CAS and to the current funding agreements, were also collected.

Findings were reviewed by a group of stakeholders and additional research was undertaken to complete the study.

Structure of the Report

Section 2 of this Summary Report, the Program Profile, explains the historical relationship between DIAND and CESO and the nature of their funding agreement in more detail.

Section 3 presents a synopsis of the evaluation findings in relation to the evaluation issues, namely the relevance, effectiveness, cost-effectiveness of CAS and its alternatives. These results are further assessed as to whether or not they meet the needs of First Nation clients and the overall objectives of DIAND.

Section 4 provides a brief summary of the conclusions and recommendations from both Modules I and II as well as from the comments and opinions of the Stakeholder meeting who reviewed both modules.

DIAND's Relationship with CESO

Through various means and mechanisms, DIAND provides support and funding for the delivery of services to assist First Nation individuals, business enterprises, governments, organizations and associations who request professional assistance in management development, advisory and consultative services and other related services to strengthen and improve the effectiveness of their own enterprises, organizations and institutions. Through a Flexible Transfer Payment Arrangement with CESO, DIAND provided $1,547 million to provide Canadian First Nations with professional, management development, advisory and consultative services in 1996-1997.

Historically, CESO has largely been dependent on DIAND funding to support its domestic programming (ie., through the Aboriginal Services Program). From 1987-1988 to 1992-1993, CESO funding levels remained constant -- frozen at $1,655.000, and funded from Band Government as an element of the Indian/Inuit Management Development Program. Prior to this, the program received funds through the department's Economic Development Program. In 1993-1994, the DIAND/CESO agreement was renewed at $1,520,000 ($135,000 or 8% less than the previous year) and has remained near or at that level since.

Background

Founded in 1967, CESO is a non-profit, non-governmental volunteer-based organization. The organization's mission is *"to promote and extend the economic and social growth and well-being of the Aboriginal people of Canada and of the people of developing nations and emerging market economies."* Domestically, CESO provides volunteers as advisors to support the development and management of Aboriginal businesses and communities in Canada through CESO Aboriginal Services (CAS), and supports business and social sectors of developing countries around the world through its International Services Program (ISP). In fiscal 1997-1998, under agreement with DIAND, CESO will spend $1.547 million completing a target of 1,175 Aboriginal related cases and utilizing over 400 active volunteers.

CESO's original emphasis was on the support of economic development activities. In the early 90's, however, major market changes forced the organization to reconsider its direction and operations and to add to its services the provision of community administration advisory and training services. A Task Force was created in 1992 to examine the needs of the Aboriginal clientele and the ability of the organization to respond to those needs. In 1993, the Task Force submitted its report and recommended a complete restructuring of the organization and its corporate image to enable it to adapt to the changing environment.

It also highlighted CAS's need to develop a sustainable funding base over the long term which was to be independent from DIAND. CESO's Board of Directors fully endorsed the new directions and initiated the remodelling of CAS, including administration by an Aboriginal Board of Directors.

Responsibilities of CAS

Under the current Agreement with DIAND, CAS is responsible for the following:

1. to deliver the agreed upon services;
2. to ensure financial accountability; and
3. to provide, in this fiscal year, information required for the evaluation.

Objectives and Priorities of DIAND

Canadians recognize the need for substantial improvements in the social and economic conditions of Aboriginal peoples and northerners. The DIAND/CAS agreement is one such means for the department to lever the existing expertise of CAS volunteers to begin to make substantial improvements. In meeting the federal government's legal obligations to First Nations, DIAND's objectives and priorities are:

a. to achieve negotiated self-government agreements;

b. to improve conditions on reserves;

c. to achieve and implement claims settlements; and

d. to support and promote the political and sustainable development of the North.

These departmental objectives and priorities are further enhanced by the department's resolve to strengthening its accountability and changing its way of doing business (for example, introducing innovations in leadership and informatics, enhanced funding mechanisms and expanded use of Financial Transfer Agreements). These priorities, the department's strategies and approach for addressing these challenges, and the progress already made, are outlined in the department's *Framework for Action*, the *RCAP* (Royal Commission on Aboriginal Peoples) statement on First Nation economic development needs (see Appendix "A"), as well as in the department's *Business Plan and Performance Report*. Given that the department has changed its priorities in support of First Nations' needs and the fact that CAS has undergone major changes, an evaluation was necessary to assess the performance of the revamped CAS in light of these changes in First Nation and DIAND priorities.

Section 3 - Evaluation Findings

Introduction

This section presents findings in relation to the following evaluation issues: ***Relevance, Effectiveness, Cost Effectiveness,*** and ***Alternatives***

Relevance

Relevance of the program was assessed according to a number of factors, including: congruence with departmental objectives; implementation of the Task Force recommendations; identification of client needs; views of First Nations on relevance; and cultural appropriateness of services.

Departmental Objectives

CAS's activities, because of their focus on capacity building and economic development, are in principle generally consistent with the department's objectives as described in the Framework for Action, 1997. However, the contribution agreement between the department and CAS does not refer to specific objectives to be achieved through projects.

As the department works with First Nations to accelerate the pace of change and to promote self-government objectives, priorities for policies and services may be adjusted and updated, e.g. as expressed in the 1998 report, Gathering Strength. In light of this new action plan, there would appear to be a need for the department and CAS to work together to develop new common objectives and focus on certain project types and consistent accountability requirements. It is not clear, however, that current linkages between DIAND and CAS ensure clear and ongoing communications as priorities develop and change. Both DIAND and CAS have experienced organizational changes affecting liaison in the past year.

Increased Relevance since the Implementation of the Task Force Recommendations

Various changes were introduced when the 1992 Task Force recommendations were implemented which have led to an increase in relevance. CAS has developed new alliances and agreements with Aboriginal organizations, client groups and sponsors. New linkages appear to have helped to better identify the needs of First Nations. Most respondents felt the changes brought about by the creation of CAS, with a separate corporate identity, has lent much credibility to the organization.

Aboriginal representation was increased both at the staff level and at the Board level. Ten of the 24 persons employed by CAS are Aboriginal. The management team composed of 10 persons includes 7 First Nation members. The board of directors, formed of 8 persons, includes 6 First Nation members. It has been difficult however to recruit Aboriginal VA's, for lack of available candidates. Only 26 of the 4,356 VA's on the roster are Aboriginal persons.

Overall, CAS related services are described by most respondents as more relevant to First Nations' needs than were the former CNP's services, although some Aboriginal Board members and staff do not feel that Aboriginals have sufficient control over the Aboriginal Services Program.

Client Needs

Client needs are typically identified by two different means. First, when clients contact CAS directly, regional managers discuss with them the details of their project to identify their project needs and secondly, when CAS's staff and VA's visit communities to inform potential clients of CAS' services, or to initiate projects, the client will inform them of their current or future project needs.

Interviews with CESO and DIAND representatives indicated that, since the expansion of regional offices, a lot of effort is devoted to identifying client needs, and community visits are more frequent. Banking and training services are now provided. Services are now offered to all Aboriginal people although they are not necessarily utilized to the same degree across the country. Areas of unmet needs identified through client interviews are notably: network building, web site development, financing, by-law development, taxation advice, environmental advice and business planning in the North. CAS officials however indicated that they do have volunteers with those areas of expertise and business planning is available in the North.

Views of First Nations on Relevance

When asked directly whether or not they thought CAS was relevant to the needs of First Nations, 91% of the CAS's clients interviewed said that the program was relevant to the needs of First Nations. Four of the nine non-users interviewed also indicated that the program was relevant.

Clients were also asked if they considered CAS to be an Aboriginal organization controlled by Aboriginals. This question was answered negatively by 57% of the respondents, the remaining being evenly split between a yes response and a refusal to respond. The relatively small sample size did not allow for a full analysis of this perception across client types, although it seems that community organizations are less likely to consider CAS to be an Aboriginal organization (11 community organizations out of 15 who were asked this question said CAS was not an Aboriginal organization).

Cultural Appropriateness of Services

CAS has placed emphasis on cross-cultural awareness training for volunteers. Interviews with CAS representatives revealed that cross-cultural awareness activities vary widely from one region to the next. On the whole, there seem to be informal activities rather than systematic efforts. This was confirmed by the VA interviews: only 7 indicated that they had received some cross-cultural awareness training.

When asked if CAS was responding to the needs of First Nations in a manner that is culturally sensitive to their culture two thirds of the clients interviewed said yes. The remaining respondents were evenly split: either they did not know or they did not think the services were culturally appropriate.

Effectiveness

Effectiveness was assessed both through perceptions of participants on effectiveness and consideration of results through file reviews.

Client Satisfaction with CAS

Answers to various questions indicate a significant degree of client satisfaction. While 71% of the clients had used CAS before, 93% said they would use CAS services again, and 87% would be willing to recommend CAS to other First Nations.

When asked to rate CAS services, on a scale of 1 to 5, 1 being poor and 5 being excellent, three quarters of the clients chose either 4 or 5.

Client Satisfaction with VA

Half of the client respondents indicated that they were very satisfied with the VA skills, while 22% were reasonably satisfied. Approximately 87% of the clients thought that the VA skills properly matched the requirements of the project. Two thirds of the respondents were very satisfied by the advice given by the VA, while 22% were reasonably satisfied. Two thirds of the clients also indicated that they were very satisfied with the attitude of the VA, while a quarter were reasonably satisfied. With respect to the VA's accessibility, 58% of the clients were very satisfied and 35% were reasonably satisfied. When asked about the VA's ability to communicate, 51% of the clients were very satisfied, while 36% were reasonably satisfied.

VA Satisfaction with CAS

CAS volunteer advisor's were also asked to rate CAS overall on a similar scale and 70% of them rated CAS a 4 or a 5. Eighty four percent considered CAS a success and 86% claimed to have had a favourable experience with their project.

Notwithstanding that CAS volunteer advisors were satisfied with CAS overall, 66% felt that there was room for improvement. Better communication with volunteer advisors and First Nation clients, as well as a better screening process for properly identifying needs and thus accepting or rejecting projects, were examples mentioned most often.

Achievement of Project Objectives and Project Impacts

There are a number of additional indicators that project objectives are being met. Of the 45 completed case files, where both sets of interviews were completed, file information showed that 69% of the cases had all of their project objectives met (as identified in the terms of reference), whereas 27% had only some of their project objectives met. Four percent indicated that none of the project objectives were met.

Another indication of project objectives being met can be seen in the actual number of projects identified as successful. From the 45 case files reviewed, 84% of the projects were considered by the client to be successful while 16% of the projects were considered failures. How successful were they? On a scale of 1 to 5, (1 being poor and 5 being excellent) 91% of First Nation clients rated the success of their projects, using CAS volunteer advisors, as being a 3 or higher, while 71% rated the success at 4 or 5.

Projects also were seen to generate numerous benefits to clients and communities. The most frequent benefits identified by clients were: jobs created, training provided, skills transferred and various community benefits received.

Project impacts were seemingly obtained without adverse unintended impacts. Examples of unintended impacts, identified by a quarter of First Nation clients and the same proportion of VA's, were positive outcomes, such as the fact that a VA helped to do some fund raising, networks were established, and unexpected recommendations were obtained.

Attribution of Results

The attribution of the results to the program is always a difficult assessment. Clients and VA's were asked if their project would have met its intended impacts if CAS had not been involved. An equal number of clients and VAs (44% for each) were uncertain. Thirty-eight percent of First Nation clients and 44% of CAS volunteer advisors said their project would not have met its intended impact without CAS's involvement. Eighteen percent of First Nation clients and 12% of CAS volunteer advisors were of the opposite view: they said the project would have met its intended impact anyway, even if CAS was not involved.

Recording of Results

There were concerns from the department that CAS was not providing enough information concerning on-reserve project impacts. New accountability requirements have been built into this year's funding agreement that should address this problem, although financial information provided by CAS to DIAND is not sufficiently detailed. Evaluation tools in support of those accountability requirements have also been developed. Getting clients to fill out the evaluation forms, however, has been a problem, although it is not clear whether or not this stems from the client having had a negative experience.

Out of 45 completed case files, 17 contained a minimal amount of information. The amount of information contained in the files varied by region. In 18% of the files for which complete project reviews were performed, there were noticeable discrepancies between what was recorded in the file and what was recorded in the interviews. Most discrepancies seemed to relate to the fact that the volunteers did not know the results of their involvement with the project since they did not stay in touch with CAS or the client after the project was completed.

Transfer of Skills and Capacity Building

The concept of transferring skills and building local capacity within Aboriginal communities is important to both DIAND and CAS. However, a clear definition of this concept and a strategy to achieve it is yet to be developed. (See Appendix "B" for suggested definitions of capacity building.)

Almost all CAS respondents spoke about the importance of transferring skills. Emphasis has also been placed on the concept of projects as partnerships, involving on-going support and mentoring. A few respondents indicated, however, that the concept of skills transfer is not supported by that of cost-recovery. While 38 percent of clients interviewed did not think that enough time was devoted to transfer of skills, longer assignments would cost more to clients. It should also be noted that only 5 of the 50 VA's interviewed indicated that they had received skills transfer training.

Approximately two thirds of the clients interviewed reported that they acquired new skills as a result of their project. This proportion varies across project types. The small number of projects in each category do not allow for a complete analysis of acquisition of skills by project type. However, business planning activities do not seem to be as good a means to transfer skills. Eight of the thirteen respondents in that category said they received some form of skill transfer, such as in the area of financial management, planning, analysis or accounting, while five either did not receive skills transfer or were uncertain.

The evolution of project types and client types does not allow for the identification of trends in skills transfer activities. Business planning activities represented 36% of the projects in 1996-1997, approximately the same proportion as four year ago.

Workshops, which are likely to be training activities, represented 5% of the projects in 1996-1997. On the other hand, community organizations, which are likely to be the type of clients mostly interested in capacity building types of activities, represented 42% of CAS's clients during the past 3 years, up from 38% in 1993-1994.

Barriers to Effectiveness

The implementation of the Task Force recommendations represented important changes, which all had to be implemented with a fixed contribution from the most important sponsor, DIAND. CAS is still adjusting to those changes. Other barriers to effectiveness identified by CAS and DIAND respondents are the short length of time that the VA is involved in the project, the diversity of First Nations needs and the geography of the country.

Some barriers to effectiveness identified by CAS's clients are the lack of Aboriginal VAs, the fact that VAs do not stay on-site long enough, a lack of follow-up, as well as, in some instance, that the VA's skills may not be up-to-date.

The most common barriers to effectiveness identified by VAs are related to unclear project terms of reference, improperly screened projects, changes in community leadership and lack of communication. Other problems encountered are community conflicts, unrealistic or unclear expectations, lack of understanding, reluctance to take advice and lack of follow-up.

Cost-Effectiveness

Cost-effectiveness was analysed from two perspectives. From CAS's perspective, the program's efforts to secure alternative sources of funding and devote more of its revenues to projects formed the basis of the cost-effectiveness assessment. From DIAND's perspective, value for money contributed to the program is the most important issue.

CAS's Perspective

Two elements seem to indicate an increase in cost effectiveness. Over the past four years, a larger proportion of CAS's budget is assigned to the regional offices where service delivery takes place. Clients and sponsors of projects contributed 25.5% of total revenues in 1996-1997, up from 11% in 1993-1994. The proportion of revenues coming from clients and sponsors varies across regions. It has been more difficult to get sponsors for capacity-building activities.

The case file reviews revealed that 62% of the clients paid some fee to CAS. That payment ranged from $25 to $3,000. In most cases, it appears that those clients who can afford to pay something are being asked to pay a portion or all of the expenses of the VA's. In most cases however, the ability to pay is self-declaratory. The negotiating process also seems inconsistent across regions.

There were some examples of projects where the client had the ability to pay, such as a medium size business or a First Nation institution, but they had not been required to contribute. This happened enough to suggest that there could be unrealized sources of revenues.

DIAND's perspective

Most DIAND and CAS representatives interviewed felt that CAS is providing a useful and valued service to First Nation communities, and that DIAND is getting value for its money spent on the program. The fact that VA's are providing their services for free ensures cost-effectiveness, as long as the Regional Manager is doing an effective job.

Alternatives

In this section a review of existing alternative service providers was conducted. DIAND respondents were also asked for their views on five theoretical funding alternatives.

Alternative Service Providers

In pursuing its objectives to promote economic development and capacity building, the department provides funding to various organizations for the delivery of relevant services to First Nations. A review of the services provided by those various organizations was necessary to identify any duplication or augmentation.

The most important alternative service providers funded by DIAND, in terms of DIAND's budget, are the Community Economic Development Organizations (CEDO) and the Tribal Councils. Aboriginal Business Canada, which is not funded by DIAND but also offers services to Aboriginals was also reviewed.

It appears that there is potential in those organizations to offer some of the activities provided by CAS. It is not clear that they could or would be willing to quickly replace CAS.

Funding Alternatives

Various funding alternatives were presented to DIAND respondents. Respondents were asked to comment on the following five alternatives to the current funding arrangement:

- Cut funding all together. This includes the option of giving the money directly to the bands or to economic development initiatives, such as those involving CEDOs, or focussing on the concept of capacity building and providing Tribal councils with the money.

- Continue some core funding to CAS but target some funds to other areas, such as training and banking, relating to economic development or capacity building.

- Target all funding to negotiated results relating to economic development or capacity building.

- Phase out core funding and replace it with matching funding equivalent to the fee-for-service revenue obtained by CAS from its clients.

- Retain core funding and augment CAS's activity as cost recovery grows.

Most respondents favoured retaining the core funding to CAS and augment activities as cost recovery grows. Other options where funding was cut or given directly to Tribal Councils were seen as jeopardizing CAS's future and services. Respondents did not think that there were realistically any alternatives available to all regions offering the same range of services, and indicated that those services were needed by First Nations.

If DIAND funding were removed, CAS would likely need to start charging clients above and beyond the project expenses to support its structure. When asked if they would be willing to pay $300 a day for the VAs, plus the project expenses, 60% of the clients interviewed said no, 36% said yes, while 4% were uncertain. The large proportion of negative responses seems to indicate that cost recovery beyond project expenses could compromise CAS's ability to sustain itself.

It appears that the time has not yet come to cut CAS funding, since the services provided are needed by First Nations, who seem satisfied with those services. However there are areas of duplication and augmentation of other service providers. Since some clients seem to lack information about those services, it would appear helpful to develop a means of making all the information about the various services available in one place, such as a Web Site.

Section 4 - Conclusions & Recommendations

Introduction

On the whole, CAS provides valued volunteer advisory services to Aboriginal people across the country. Volunteers have a broad range of expertise and clients generally report a high level of satisfaction with both the VAs and the program. There is good evidence that project objectives are generally met, that clients consider their projects a success and that those projects generate a number of benefits to communities, without adverse impacts.

While CAS has made significant efforts to increase the relevance of the program and to improve its service delivery, there are still a number of evolutionary changes that it needs to address, especially as First Nations' needs and departmental objectives are changing. Alternative service providers have recently emerged and are developing. Resources are increasingly hard to come by. The department must also continuously rationalize and challenge its own expenditures in relation to both public and First Nations accountabilities. Therefore, the continuance of funding for CAS is not assured.

Assuming that funds are available for CAS in the coming fiscal year, the following recommendations are made to ensure achievement of First Nations' and departmental objectives to strengthen accountability and cost-effectiveness and to monitor the development and use of alternative service providers.

Relevance and Achievement of Aboriginal Peoples' and Departmental Objectives

The activities of CAS, because of their focus on capacity-building and economic development, are in principle generally consistent with the department's objectives as described in the ***Framework for Action***, 1997. However, as the department works with First Nations to accelerate the pace of change and to promote self-government objectives, priorities for policies and services may be reviewed, adjusted and updated, e.g., as expressed in the 1998 report, ***Gathering Strength*** and the 1996 ***Royal Commission on Aboriginal Peoples*** Report to which it responds.

Past contribution agreements did not refer to specific objectives to be achieved through projects, and requirements were based on fulfilling a predetermined number of assignments. While no new funding is available for CAS activities, there is potential for DIAND's funds to be better allocated through targeting specific departmental objectives, such as focussing on projects that offer advisory and mentoring roles with respect to building capacity in business and economic development.

In 1993, the Canadian Native Program (CNP) Task Force arrived at several recommendations, aimed at increasing the relevance of the program to Aboriginal people. Those recommendations were implemented overall successfully; new linkages and agreements were built with Aboriginal organizations, client groups and sponsors, and Aboriginal representation was increased both at the staff level and at the Board level. However, this evaluation identified the low acceptance of CAS as an Aboriginal organization as a weakness, even though the majority of clients interviewed consider CAS to be relevant to the needs of First Nations.

The VAs are mostly retired non-Aboriginals individuals, and are the face of CAS for its clients. In addition to low acceptance of CAS as an Aboriginal organization, there is some concern that the knowledge base of retirees may not always be relevant or suited to achievement of Aboriginal goals. Retired Aboriginal people with business experience are few in number and those whom would qualify to become volunteer advisors may not be aware of CAS. It is incumbent on CAS/CESO to undertake steps to identify potential candidates for their roster of VAs.

On the other hand, most DIAND and CAS respondents felt the changes brought by the creation of CAS, with a separate corporate identity, has lent much credibility to the organization. They also described CAS's services as more relevant to First Nations needs than were the former CNP's services. However, some Aboriginal Board members and staff do not feel that Aboriginals have sufficient control over the Aboriginal Services Program, since the CAS board is a minority within the CESO board.

As a number of people have pointed out over the course of the study, the CAS arrangement to provide low-cost advice by experienced retired executives is not a service with readily available substitutes, and CAS services are frequently used. If recommended changes are pursued, CAS may increase program relevance and effectiveness, as well as representation and support of the program amongst Aboriginal people.

Given that:

- there is a need to ensure that future assignments reflect clearly stated objectives in line with DIAND's priorities on economic development and capacity building;
- this study has found that it is critical to increase Aboriginal participation into CAS, including the number of Aboriginal volunteers;
- the department, as outlined in the ***Gathering Strength*** Action Plan, is committed to building new partnerships, it is recommended that

Recommendation

1. The Director General, Economic Policies and Programs, work with the CAS to continue efforts to increase Aboriginal representation and partnerships and to ensure that contribution agreements establish clear objectives and desired results consistent with departmental priorities on economic development and business related capacity building, in support of *Gathering Strength.*

Communications

Part of the difficulty in assuring that projects are relevant to Aboriginal people and DIAND needs appears to be related to a need for stronger communication links. Both DIAND and CAS have experienced organizational changes affecting liaison in the past two years. DIAND has recently created a new branch to deal with economic programs which will cover CAS support. Accordingly, it is recommended that:

Recommendation

2. The Director General, Economic Policies and Programs, be identified as the primary contact for liaison and communication with the Executives of CAS and CESO and provide for regular information exchange.

Accountability

Accountability has been reviewed from two perspectives. The first aspect is defined as reporting on program objectives and result. The second component encompasses reporting on financial information and ensuring cost-effectiveness. Both perspectives were explored and lead to recommendations aimed at strengthening accountability.

Reporting requirements on program objectives and results, as defined in the agreement between DIAND and CAS, specify that project statistics and a summary of the results identified in project evaluations have to be provided to DIAND quarterly. While this information has been provided, the project files that should support this reporting are not necessarily of consistent quality across regions. Records are in some cases either missing or superficial, and the evaluations seem in some cases to be misunderstood or neglected. In terms of management regime, there is in some instances a lack of clarity in project identification, needs assessment, matching of consultant to community, follow-up, on-going communications and much diversity among regions in how the service is offered and administered. In addition, although CAS supplies clients with evaluation forms on services rendered, few evaluations are completed by clients for the project files.

Part of the reporting style may be explained by past contribution agreements which did not refer to specific objectives to be achieved through projects and requirements were based on fulfilling a predetermined number of assignments. Furthermore, while the funding requirements do not identify that CAS maintain a reporting relationship with clients, as is done with DIAND, there is potential for CAS to report in greater detail to Aboriginal clients and organizations on their program results. As a tool to be used by CAS and clients it would be beneficial to ensure that clients consistently offer feedback to CAS on the services received.

Future agreements between DIAND and CAS should strengthen the reporting position of CAS by targeting specific departmental objectives, by prioritizing initiatives which respect capacity building in economic development, and by focussing on business development projects that utilize strengthened mentoring services offered by CAS. It is therefore recommended that:

Recommendation

3. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to develop guidelines for an accountability regime with respect to reporting, in order to improve and renew program planning, monitoring and evaluation of results.

With respect to the second aspect of accountability, i.e. reporting on financial information and ensuring cost-effectiveness, reporting criteria within the agreement also necessitate financial performance information on budget classes and expenditures. Quarterly and annual reports by CAS are submitted expediently. While financial information is provided, the information to support the expenditures on projects by the program are not part of the reporting process. In addition, annual statements are provided in a consolidated statement, which is not sufficiently detailed to make specific information on DIAND funded activities readily available.

CAS is seen in this study to have increased cost-effectiveness over the past four years. A larger proportion of the overall budget is allocated to regional offices, where service delivery takes place. In 1996-1997, CAS received 25% of its revenues from sponsors and clients, up from 11% in 1993-1994. The proportion of revenues coming from clients and sponsors vary across regions. Clients are asked, when able, to cover some or all of the direct project expenses, although in most cases the client's ability to pay is self declaratory. It is not clear whether substantial additional funding from clients and sponsors could be readily found.

With regard to the management of funds, there have been occasional complaints to the department about financial inefficiencies which were not covered in the scope of this study. However, through this evaluation, no indication that would support those complaints was found.

All government funded organizations are being challenged to account for performance on a financial and cost-effectiveness basis and in that light it is recommended that:

Recommendation

4. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to put in place a review of cost-effectiveness which will identify opportunities to achieve program savings and to ensure that contribution agreements provide for a separate statement of accounting of DIAND funded activities.

Coordination with other Aboriginal Economic Development Stakeholders

In keeping with the ***Gathering Strength*** Action Plan emphasis on partnerships, DIAND seeks opportunities to improve responses to Aboriginal people's needs and to enhance partnerships between service delivery organizations/governments and Aboriginal communities.

It is not clear that CESO regional offices are well linked to other program delivery mechanisms such as CEDO's, Aboriginal Business Canada, Council for Advancement of Native Development Officers (CANDO), Canadian Council for Aboriginal Business (CCAB), Tribal Councils and other service delivery organizations. Accordingly, it is likely that stronger relationships with other organizations playing key roles in Aboriginal economic development will add to the effectiveness of CAS. Acknowledging that DIAND is in a position to recognize the roles of Aboriginal economic development stakeholders such as other federal departments, Aboriginal Capital Corporations, Aboriginal organizations (CANDO, CCAB) and provincial governments, as well as roles internal to DIAND, it is recommended that:

Recommendation

5. The Director General, Economic Policies and Programs, work with CAS to develop the appropriate linkages so that their program delivery mechanism is linked to DIAND's and to the overall federal programming and resources at the regional level and is well positioned to develop partnerships.

APPENDIX A

The following is an excerpt from the Royal Commission on Aboriginal Peoples' Report relating to economic development needs of Aboriginal people.

RCAP..... "Economic Development"

"Aboriginal people must have the tools to escape from the poverty that cripples them as individuals and as nations. Redistributing lands and resources will greatly improve their chances for jobs and a reasonable income. After that, the tools most urgently needed are capital for investment in business and industry and enhanced technical, management and professional skills to realize new opportunities.

Hand in hand with improved economic conditions must come improved living conditions. We propose a major initiative to bring housing, water supplies and sanitation facilities up to standards that will reduce threats to health and help restore self-respect and initiative."

Accelerating development of human resources

- *"Activities of self-government, healing, community infrastructure development, and commercial enterprise will need many more trained people than are now available. Changes in the education system can generate better high school completion rates among Aboriginal students."*

- *"We also propose a 10-year initiative to overcome education and training deficits by involving private companies, training institutions and governments in programs to encourage Aboriginal people to develop skills in a full range of technical, commercial and professional fields."*

Institution building

- *"Most of the institutions governing Aboriginal life today originate outside Aboriginal communities. For the most part, they operate according to rules that fail to reflect Aboriginal values and preferences. In every sector of public life, there is a need to make way for Aboriginal institutions. Development of many of these institutions should proceed before self-governing nations emerge, but they should be designed to complement, not compete with, nation structures."*

APPENDIX B

RCAP..... "Capacity Building"

The Royal Commission on Aboriginal Peoples defines, "capacity building" as a transitional strategy toward Aboriginal self-government. This transition includes rebuilding Aboriginal nations and reclaiming nationhood, setting up Aboriginal governments, negotiating new relationships and intergovernmental arrangements with the two other orders of government, exercising long-term Aboriginal governmental powers and supporting the building of these capacities (Section 4.2, Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples)[1].

In reference to self-government, capacity building includes the capacity to *"determine the form, key features and dimensions of their governments, to plan and design structures, institutions and procedures, to determine the scope of operations ...and to define the extent to which traditional forms of political organization will be incorporated or adapted in new or restored Aboriginal governments"* (Royal Commission on Aboriginal Peoples, Section 4)[2].

Capacity building involves developing the necessary human resources to achieve the goal of self-government. According to the findings of the Royal commission, *"Resources consist of the physical means of acting - not only financial, economic and natural resources for security and future growth, but information technology as well as human resources in the form of skilled and healthy people"*[3] Section 2.3.35 of the Royal Commission Report recommends that an *"Aboriginal Transition Centre" be developed "to promote, coordinate and fund, as appropriate, in collaboration with associated institutions and organizations, the following types of initiatives: a) special training programs for Aboriginal negotiators to increase their negotiating skills and their knowledge of issues that will be addressed through negotiations; and b) training programs of short duration for Aboriginal government leaders to enhance Aboriginal capacities in negotiation and to increase the capacity of Aboriginal leaders to support and mandate negotiators and negotiation activities, as well as* ***nation-level education, consultation and communication strategies***" (Recommendation 2.3.35 Royal Commission on Aboriginal Peoples)[4] .

---

1 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Volume 1-5, and Summary of Recommendations, 1996.

2 Royal Commission on Aboriginal Peoples Final Report, Volume 2 - Restructuring the Relationship, Part 1, Section 4.2 Capacity Building: Aboriginal Strategies for Transition to Self-Government, 1996.

3 Royal Commission on Aboriginal Peoples Final Report, Volume 2 - Restructuring the Relationship, Part 1, Section 3.22.1 - An Overview, 1996.

4 Royal Commission on Aboriginal Peoples Final Report, Volume 2 - Restructuring the Relationship, Part 2, Appendix A, Summary of Recommendations in Volumes 1 and 2, Recommendation 2.3.35, 1996.

TERMS OF REFERENCE

Terms of Reference

Evaluation of The Canadian Executive Services Organization: CESO Aboriginal Services

Purpose: To assess the effectiveness of the recent change in approach and the future relevance of CESO Aboriginal Services.

Background: CESO is a non-profit, non-governmental organization whose mission is "to promote and extend the economic and social growth and well-being of the Aboriginal peoples of Canada and of the peoples of developing nations and emerging market economies." It provides volunteers as consultants to support the development and management of Aboriginal businesses and communities in Canada through its Aboriginal Services (formerly the Canadian Native) Program, and of the business and social sectors of developing countries around the world through its International Services Program. Funding is provided by the federal government, by corporate and individual donations, by clients, and to a limited degree by provincial and territorial governments. In 1996-1997, DIAND allocated about $1.5M to CESO with the understanding that an evaluation be completed in this fiscal year to help identify issues and strategic implications for the future of the Aboriginal Service Program.

Both DIAND and CESO have been experiencing dramatic changes in recent years. The department has accelerated its devolution to First Nations, and its priorities have been refocused to facilitate the transition to self-government. This is occurring in a period of major economic and structural change and more stringent performance accountability which could have significant implications for the department's future relationship with CESO. CESO has also been changing its focus and structure, and is interested in an objective review of its continuing relevance, effectiveness and options. CESO restructured its Canadian Native Program to become an Aboriginal organization which would be more relevant to Aboriginal needs, and to this end, its Board of Directors is now primarily Aboriginal. There is limited performance information available on the Aboriginal Program, although CESO is working to have all projects evaluated on completion. About 1000 assignments were completed by the Aboriginal Services Program last year averaging 5-7 days in length.

Issues: Are departmental and program objectives being achieved? Are they still relevant? Are they congruent with First Nations aspirations? Are there unmet needs? Are the target groups appropriate?

How effective is the program? Are results clear and recorded? How satisfied are clients with the services? What are the impacts, both intended and unintended?

Is the program working in a cost effective manner? Are there any unrealized sources of revenue?

Are there alternatives to continue DIAND funding of the CESO Aboriginal Services Program?

Scope: The evaluation will review all activities of the CESO Aboriginal Services Program and will consider strategic and funding alternatives.

Approach: The evaluation will be conducted under the direction of DAEB in close consultation at all stages with an Advisory Committee composed of representatives of the department, the management of CESO, the Board of Directors and CESO clientele. The evaluation will be conducted primarily by consultants managed by DAEB, and reports and recommendations will be reviewed by the Advisory Committee before submission to the Departmental Audit and Evaluation Committee. The approach will follow multiple lines of evidence, such as a document review, interviews with stakeholders, identification of possible alternative models, and focus groups or a workshop which would include stakeholders to review implications and options.

Timeframe: Planning for the evaluation began in September 1996 and the study will be completed by March 31, 1997.

Cost: The evaluation will cost $65K to which the program will contribute $30K.

Approved by:

J. Stagg
Assistant Deputy Minister
Policy and Strategic Direction
October 23, 1996

ACTION PLAN

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET :96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET: Evaluation of CESO Aboriginal Services - Summary Report
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Economic Policies and Programs Branch

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. The Director General, Economic Policies and Programs, work with the CAS to continue efforts to increase Aboriginal representation and partnerships and to ensure that contribution agreements establish clear objectives and desired results consistent with departmental priorities on economic development and business related capacity building, in support of *Gathering Strength*.	15	Economic Policies and Programs and CAS will identify and work toward developing potential partnerships which can benefit CAS and Aboriginal economic development. As an example, broadened partnerships for mentoring initiatives may be identified as a mode to strengthen Aboriginal economic development, an area which CAS can readily participate. Economic Policies and Programs and CAS will establish a new fiscal agreement which clearly identifies objectives and results. Economic Policy and Programs will use the Gathering Strength Implementation framework to guide and effect these changes.	Director General, Economic Policies and Programs aided by the Economic Policy Program Manager Director General, Economic Policies and Programs, aided by Economic Policy Program Director/ Manager	March 31, 1999 September 30, 1998
2. The Director General, Economic Policies and Programs, be identified as the primary contact for liaison and communications with the executives of CAS and CESO and to provide for regular information exchange.	15	The Director General, Economic Policies and Programs, will be the ex-officio board member on behalf of DIAND. On a quarterly basis, the Director General will liaise on DIAND economic objectives, initiatives and results in order to keep CAS apprised of DIAND activity.	Director General, Economic Policies and Programs	September 30, 1998

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET :96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET: Evaluation of CESO Aboriginal Services - Summary Report
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Economic Policies and Programs Branch

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
3. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to develop guidelines for an accountability regime with respect to reporting, in order to improve and renew program planning, monitoring and evaluation of results.	16	Economic Policies and Programs and CAS will work together, and build into its fiscal agreement, new guidelines for accountability which reflect new program objectives such as economic and sectoral business development objectives. In addition, Economic Policy and Programs and CAS will work together to ensure monitoring and evaluation of results play a more prominent role in CAS operations and that measurement tools reflect new program objectives and reporting needs . Objectives and results will be reviewed on a yearly basis.	Director General, Economic Policies and Programs, aided by Economic Policy Program Director/ Manager	September 30, 1998
4. The Director General, Economic Policies and Programs, and CAS work together to put in place a review of cost-effectiveness which will identify opportunities to achieve program savings and to ensure that contribution agreements provide for a separate statement of accounting of DIAND funded activities.	17	Economic Policies and Programs and CAS will review operational program expenses and identify areas and ways where savings can be achieved without adverse effect to service delivery. In addition, Economic Policies and Programs and CAS will ensure that DIAND funded activities are more clearly demonstrated in reporting documents. Objectives to be fulfilled will include an implementation plan.	Director General, Economic Policies and Programs, aided by Economic Policy Program Director/ Manager	March 31, 1999

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET :96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET: Evaluation of CESO Aboriginal Services - Summary Report
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Economic Policies and Programs Branch

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
5. The Director General, Economic Policies and Programs, work with CAS to develop the appropriate linkages so that their program delivery mechanism is linked to DIAND and to overall federal programming resources at the regional level and is well positioned to develop partnerships.	17	Economic Policies and Programs will work with CAS to better promote their services within DIAND and to other federal programs. Economic Policy and Programs will help CAS to be more identifiable with other federal programs and to identify those programs with which CAS has potential to become partners. Examples of partnership building may include relationships with proponents such as: Council for the Advancement of Native Development Officers, Canadian Aboriginal Business and Trade, and Aboriginal Business Service Centres.	Director General, Economic Policies and Programs, aided by Economic Policy Program Director/ Manager	March 31, 1999

Ministère des Affaires indiennes et du Nord
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Préparé par :

Beverley Clarkson, principale responsable de l'évaluation
Josée Boisvert, agente d'évaluation

Collaboration :

Whiteduck Resources Inc.
ARC Applied Research Consultants

Rapport sommaire d'évaluation du Programme des services aux Autochtones du SACO

Projet 96/25
Juin 1998

Table des matières

Sommaire ..... **i**
Introduction i
Questions i
Démarche ii
Évaluation générale ii
Principales conclusions ii

Section 1 - Introduction **1**
Objet du rapport 1
Questions d'évaluation 1
Méthode 2
Structure du rapport 2

Section 2 - Description du programme **3**
Les liens entre le MAINC et le SACO 3
Rétrospective 3
Responsabilités des CSA 4
Objectifs et priorités du MAINC 4

Section 3 - Résultats de l'évaluation **6**
Introduction 6
Pertinence 6
Efficacité 8
Rentabilité 11
Solutions de rechange 12

Section 4 - Conclusions et recommandations **14**
Introduction 14
Bien-fondé et réalisation des objectifs des Autochtones et du Ministère 14
Communications 16
Responsabilité 16
Coordination avec d'autres organisations autochtones intéressées par le développement économique 18

Appendices
Appendice A
Appendice B

Annexes
Mandat
Plan d'action

Sommaire

Introduction

L'objet du présent rapport est de faire connaître les conclusions de l'évaluation des Centres de services aux Autochtones du Service d'assistance canadien aux organismes (CSA-SACO). L'évaluation concerne l'efficacité, la pertinence et l'incidence des CSA. Le but est de déterminer les enjeux stratégiques et les possibilités en vue de changements futurs.

Le SACO est une organisation non gouvernementale à but non lucratif, dont la mission est de promouvoir et d'accroître le développement et le bien-être économiques et sociaux des peuples autochtones du Canada et des peuples des nations en développement, ainsi que des nouvelles économies de marché. Il fournit l'aide de conseillers bénévoles à la mise sur pied et à la gestion d'entreprises et de collectivités autochtones au Canada par l'intermédiaire des CSA. Il soutient également les secteurs commercial et social des pays en développement par l'intermédiaire de son Programme de services internationaux. Grâce à une entente de paiements de transfert souple avec les CSA du SACO, le MAINC a fourni 1 547 million de dollars pour la prestation de services professionnels, administratifs et consultatifs aux Premières Nations du Canada, en 1997-1998. Le MAINC doit bientôt entreprendre des discussions avec les CSA quant à l'entente de financement pour 1998-1999.

Questions

Les questions traitées au cours de l'évaluation sont celles qui figurent dans le mandat :

Pertinence : Les objectifs du Ministère et du programme sont-ils atteints? Sont-ils toujours pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Reste-t-il des besoins à combler? Les groupes cibles sont-ils bien choisis?

Efficacité : Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Les résultats sont-ils visibles? Sont-ils documentés? Les clients sont-ils satisfaits des services? Quels en sont les effets, voulus et accessoires?

Rentabilité : Le programme est-il rentable? Y a-t-il des sources de revenus inexploitées?

Autres solutions : Y a-t-il d'autres solutions que le financement continu des CSA par le MAINC?

Démarche

L'évaluation s'est fondée sur plusieurs sources de données, y compris des entrevues avec les clients, les conseillers bénévoles, des représentants du Ministère ainsi que du SACO, une revue de la documentation, des groupes de discussion avec les détenteurs d'intérêts, dont de nombreux clients parmi les Premières Nations, un agent de développement économique de communauté et des conseillers des CSA. La recherche comprenait le recours à un comité consultatif formé d'administrateurs du SACO et des CSA, des représentants des Premières Nations et des représentants du programme du Ministère. Une firme autochtone a fourni son aide pour l'élaboration du rapport sommaire et une bonne part des travaux sur place, par exemple pour l'étude des fichiers de projets et les entrevues avec les clients et les conseillers bénévoles.

Évaluation générale

De manière générale, les CSA fournissent des services bénévoles appréciés des Autochtones de tout le pays. Les bénévoles ont de l'expertise dans de nombreux domaines et les clients se disent généralement très satisfaits des conseillers et des programmes. Tout porte à croire que les objectifs du programme sont généralement atteints, que les clients considèrent leurs projets réussis et que les projets procurent un certain nombre d'avantages aux collectivités, sans effets négatifs.

Si les clients des Premières Nations sont favorables aux CSA, l'étude n'en a pas moins mis en évidence plusieurs façons d'améliorer la prestation des services à court terme. Les auteurs recommandent entre autres que les futures ententes de financement imposent la tenue d'activités conformes au plan d'action *Rassembler nos forces.* Il faudra par ailleurs réévaluer la nécessité des CSA à long terme, puisque des organisations autochtones commencent à fournir des services parallèles.

Principales conclusions

Les activités des CSA sont en principe généralement conformes aux objectifs du Ministère. Il faut toutefois les réviser pour qu'elles soient aussi conformes au plan d'action *Rassembler nos forces*. Il n'est pas certain que les liens actuels entre le MAINC et les CSA permettent des communications claires et constantes à mesure que les priorités surgissent et évoluent.

Les CSA ont déployé des efforts considérables pour rendre le programme plus pertinent et améliorer la prestation des services. Ils ont contracté de nouvelles alliances et ententes avec les organisations autochtones, les groupes clients et les commanditaires. Ils ont aussi accru la représentation des Autochtones à tous les échelons. Il a toutefois été difficile d'augmenter le nombre de conseillers bénévoles autochtones. Les clients ont en effet demandé une plus forte représentation des autochtones à cet égard. Le SACO est sensible à la question.

Bien que les représentants du MAINC et des CSA considèrent que la création d'une nouvelle image de marque pour le Programme des services aux Autochtones confère globalement plus de crédibilité aux CSA, certains membres du conseil d'administration et du personnel des CSA considèrent que la participation des Autochtones à la gestion du programme est insuffisante, puisque le conseil des CSA est minoritaire au sein du conseil du SACO.

Pour ce qui est de la présentation de rapports, les CSA fournissent régulièrement au MAINC des données qualitatives sur les projets et les activités, selon les régions. En outre, les CSA déposent des rapports sur les résultats d'exploitation et des bilans consolidés. Les conclusions de l'étude quant à l'information financière sont que cette dernière n'est pas suffisamment détaillée. Les observations relatives aux rapports portent que l'information sur les projets n'est pas de qualité égale d'une région à l'autre. Dans certains cas, il n'y a pas de registres; ailleurs, ils sont superficiels. Il arrive que les évaluations ne soient pas comprises ou ne soient pas prises en considération. Les rapports des CSA sont beaucoup axés sur les activités du programme. Bref, il faut structurer la présentation des rapports.

Si les responsables des CSA ont augmenté la proportion des recettes perçues des commanditaires et des clients, le rapport varie selon les régions. Dans la plupart, ce sont les clients eux-mêmes qui disent s'ils sont ou non capables de payer et le processus de négociation n'est pas constant, ce qui donne à croire qu'on n'exploite pas toutes les sources possibles de revenus.

À ce jour, aucun fournisseur de services autochtones ne peut offrir aux CSA un éventail aussi vaste de services à faible coût à l'échelle nationale. Cela étant, le présent rapport fait état des possibilités qui s'offrent au MAINC, par l'intermédiaire des CSA, d'améliorer l'efficacité et l'opportunité du programme. Il faudra surveiller l'émergence de fournisseurs de services autochtones à long terme.

Recommandations

Il est recommandé que :

1. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan *Rassembler nos forces.*

2. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.

3. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.

4. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.

5. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

L'objet du présent rapport est de faire connaître les résultats, conclusions et recommandations issus de l'évaluation des CSA. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI) a autorisé l'évaluation des CSA en octobre 1996. L'objectif principal de l'évaluation est de vérifier l'efficacité et l'opportunité des CSA et de déterminer l'incidence du programme ainsi que les questions stratégiques et les solutions envisageables.

Le budget alloué aux programmes destinés aux Autochtones est passé d'une croissance sans précédent de 12 pour cent à une croissance de 6 pour cent en 1995-1996, puis de 2 pour cent pour 1997-1998 et 1998-1999. Dans ce contexte, il a fallu revoir la viabilité des programmes à long terme. Le MAINC a approuvé l'affectation d'une somme de 1 547 million de dollars pour 1996-1997, compte tenu de l'évaluation à venir.

L'évaluation a été conçue pour se dérouler en trois modules. Le premier concerne le rendement du programme et son utilité continue pour les clients. Le module II porte sur la perspective du SACO et du MAINC. Le présent rapport sommaire intègre les conclusions de ces deux modules à l'information fournie par un groupe de discussion formé par les détenteurs d'intérêts.

Questions d'évaluation

Les questions sur lesquelles se fonde l'évaluation figurent aussi dans le mandat. Les voici :

Pertinence :	Les objectifs du Ministère et du programme sont-ils atteints? Sont-ils toujours pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Reste-t-il des besoins à combler? Les groupes cibles sont-ils bien choisis?
Efficacité :	Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Les résultats sont-ils visibles? Sont-ils documentés? Les clients sont-ils satisfaits des services? Quels en sont les effets, voulus et accessoires?
Rentabilité :	Le programme est-il rentable? Y a-t-il des sources de revenus inexploitées?
Autres solutions:	Y a-t-il d'autres solutions que le financement continu des CSA par le MAINC?

Méthode

La méthode employée pour les modules I et II est fondée sur plusieurs sources de données. La méthode utilisée pour le premier comprend l'examen des dossiers et des entrevues avec des représentants des groupes clients parmi les Premières Nations, avec des conseillers bénévoles des CSA et avec des non-utilisateurs (des groupes des Premières Nations n'ayant pas eu recours aux CSA depuis trois ans). Ces entrevues ont eu lieu de juin à août 1997. Les clients et les conseillers interrogés ont été choisis directement à l'aide des dossiers de projets examinés. Les CSA ont fourni les noms des non-utilisateurs. Les intervieweurs suivaient des guides préalablement mis à l'essai, qui contenaient des questions et des moyens de stimuler la discussion sur des points liés aux principaux thèmes de l'évaluation. Au total, les CSA ont retenu 83 dossiers pour l'équipe d'évaluation. Sur ces 83 dossiers, 64 contenaient suffisamment d'information pour permettre un bon examen. En deux mois, 104 entrevues ont été faites, soit 45 avec des clients des Premières Nations, 50 avec des conseillers bénévoles des CSA et 9 avec des groupes des Premières Nations qui ne sont pas clients. Sur les 64 dossiers examinés, 45 l'ont été avec le client et le conseiller affecté au projet.

La méthode utilisée pour le second module consistait à examiner en profondeur les dossiers du MAINC et les documents des CSA, dont les données sur le programme et les données financières. Il y a eu en outre une revue de la documentation sur d'autres programmes analogues offerts aux Premières Nations, suivie de 27 entrevues avec des membres du personnel du MAINC et du SACO pour cerner leur perception de leur mission et déterminer les objectifs, priorités, activités et réussites des CSA. Les entrevues ont eu lieu d'avril à juin 1997. Le module a également permis de recueillir les opinions sur la rentabilité du programme des CSA et sur des solutions de rechange possibles, de même que sur les actuelles ententes de financement.

Les résultats ont été examinés par un groupe de détenteurs d'intérêts et d'autres recherches ont été menées pour que l'étude soit au point.

Structure du rapport

La ***Section 2*** du présent rapport sommaire, intitulée « Description du programme », contient une rétrospective de la relation entre le MAINC et le SACO et une explication de la nature de l'entente de financement.

La ***Section 3*** présente un résumé des conclusions de l'évaluation sur les questions du cadre de référence, c'est-à-dire la pertinence, l'efficacité et la rentabilité des CSA ainsi que des solutions de rechange. Ces résultats sont ensuite évalués en regard des besoins des clients des autochtones et des objectifs d'ensemble du MAINC.

La ***Section 4*** comporte un bref sommaire des conclusions et recommandations des deux premiers modules et des observations et avis issus de la réunion des détenteurs d'intérêts qui ont étudié les deux.

Section 2 - Description du programme

Les liens entre le MAINC et le SACO

Le MAINC emploie divers moyens pour soutenir et financer la prestation de services et appuyer ainsi des individus, des entreprises, des gouvernements, des organisations et des associations autochtones qui ont besoin d'aide et de conseils professionnels en matière de gestion et d'autres services connexes pour consolider et améliorer l'efficacité de leurs propres entreprises, organisations et institutions. Grâce à une entente souple de paiements de transfert avec le SACO, le MAINC a fourni 1 547 million de dollars pour que les Premières Nations du Canada puissent bénéficier de services professionnels, administratifs et consultatifs en 1996-1997.

Le SACO a toujours dépendu étroitement de l'appui du MAINC pour financer ses programmes intérieurs (par l'intermédiaire du Programme des services aux Autochtones). De 1987-1988 à 1992-1993, le niveau de financement du SACO est resté constant, à 1 655 000 $, somme venue du volet du Programme de perfectionnement des gestionnaires indiens et inuits consacré aux gouvernements des bandes. Auparavant, le programme recevait des crédits en vertu du Programme de développement économique du Ministère. En 1993-1994, l'entente MAINC-SACO a été renouvelée et dotée d'une somme de 1 520 000 $ (soit 135 000 $ ou 8 pour cent de moins que l'année précédente), qui n'a pratiquement pas changé depuis.

Rétrospective

Créé en 1967, le SACO est une organisation non gouvernementale à but non lucratif fondée sur le bénévolat. La mission de l'organisation est de promouvoir et d'accroître l'épanouissement et le bien-être économiques et sociaux des peuples autochtones du Canada ainsi que des peuples des pays en développement et des nouvelles économies de marché. Au Canada, le SACO fournit les services de conseillers bénévoles pour la mise sur pied et la gestion d'entreprises et de collectivités autochtones par l'intermédiaire des Centres de services aux autochtones (CSA). Il vient aussi en aide aux secteurs commercial et social des pays en développement du monde entier, par l'intermédiaire de son Programme de services internationaux. Au cours de l'exercice 1997-1998, en vertu d'une entente avec le MAINC, le SACO va dépenser 1 547 million de dollars au traitement prévu de 1 175 dossiers d'entreprises autochtones. Il fait appel à plus de 400 bénévoles actifs.

Le SACO s'est d'abord consacré au soutien des activités de développement économique. Dans les années 90, toutefois, de grands changements de marchés ont forcé l'organisation à se réorienter et à compléter son offre de services de conseils en gestion de collectivité et de services de formation.

Un groupe de travail a été créé en 1992 pour évaluer les besoins de la clientèle autochtone et la capacité de l'organisation de combler ces besoins. En 1993, le groupe de travail déposait son rapport et recommandait la restructuration complète de l'organisation et le renouvellement de son image de marque en vue de son adaptation au milieu en pleine évolution.

Le rapport mettait aussi en lumière la nécessité pour les CSA d'établir une bonne base de financement à long terme qui soit indépendante du MAINC. Le conseil d'administration du SACO a sanctionné ses nouvelles orientations sans réserve et entrepris de remodeler les CSA, y compris leur gestion, par un conseil d'administration autochtone.

Responsabilités des CSA

En vertu de l'actuelle entente avec le MAINC, les CSA doivent :

1. fournir les services convenus;
2. assumer leurs responsabilités financières;
3. fournir, pendant l'année financière en cours, l'information nécessaire à l'évaluation.

Objectifs et priorités du MAINC

Les Canadiens reconnaissent la nécessité d'améliorer la situation sociale et économique des peuples autochtones et nordiques. L'entente MAINC-CSA est l'un des moyens pris par le Ministère pour tirer parti de l'expertise des bénévoles des CSA pour amorcer des changements substantiels en ce sens. Pour satisfaire aux obligations du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, le MAINC a fixé les priorités et objectifs suivants :

a. négocier des ententes d'autonomie gouvernementale;
b. améliorer les conditions de vie dans les réserves;
c. régler les revendications territoriales;
d. soutenir et promouvoir une évolution politique durable dans le Nord.

Ces priorités et objectifs ministériels sont renforcés par la détermination du Ministère de devenir plus responsable et de modifier sa façon d'exercer ses activités (par exemple en renouvelant son leadership et en modernisant sa plate-forme informatique, en améliorant les mécanismes de financement et en élargissant le recours aux ententes sur les modalités financières).

Ces priorités ainsi que les méthodes prises pour les concrétiser, tout comme les progrès déjà accomplis sont résumés dans le *Cadre d'action*, dans la déclaration de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) sur les besoins des Premières Nations en matière de développement économique (voir l'appendice A) et dans le document du MAINC contenant le plan d'action et le rapport sur le rendement du Ministère. Comme le Ministère a modifié ses priorités en fonction des besoins des Premières Nations et du fait que les CSA avaient eux aussi beaucoup changé, une évaluation était devenue nécessaire pour vérifier le rendement des CSA en fonction de la nouvelle donne.

Section 3 - Résultats de l'évaluation

Introduction

La présente section regroupe les résultats de l'évaluation au regard des quatre volets : ***Pertinence, efficacité, rentabilité*** et ***solutions de rechange.***

Pertinence

L'équipe a évalué la pertinence du programme en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont : la conformité avec les objectifs du Ministère, la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail, l'évaluation des besoins des clients, l'opinion des Premières Nations sur le bien-fondé du programme et sur l'opportunité des services sur le plan culturel.

Objectifs du Ministère

Étant donné l'accent mis sur le renforcement des capacités et le développement économique, les activités des CSA sont généralement conformes aux objectifs décrits dans le *Cadre d'action* de 1997. Toutefois, l'entente de contribution entre le Ministère et les CSA ne précise aucun objectif particulier à atteindre grâce aux projets mis en oeuvre.

À mesure que le Ministère progresse dans sa collaboration avec les Premières Nations pour accélérer le rythme des changements et promouvoir l'autonomie gouvernementale, il faut ajuster et modifier les objectifs, les politiques et les services comme on peut le lire, par exemple, dans le rapport de 1998 intitulé *Rassembler nos forces*. Selon ce nouveau plan d'action, le Ministère et les CSA doivent fixer de nouveaux objectifs communs et se concentrer sur certains projets types, qui satisfont aux exigences en matière de responsabilités. Il n'est cependant pas clair si les liens actuels entre le MAINC et les CSA assurent des communications nettes et constantes à mesure que les priorités émergent et évoluent. Au cours de l'année écoulée, le MAINC et les CSA sont tous deux passés par des restructurations qui ont influé sur les communications.

Pertinence accrue depuis la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail

Des changements ont eu lieu avec la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail créé en 1992. Le programme est désormais plus opportun. Les CSA ont formé de nouvelles alliances et ont contracté de nouvelles ententes avec les organisations autochtones, les groupes clients et des commanditaires. Les nouveaux liens semblent avoir contribué à mieux cerner les besoins des Premières Nations. La plupart des répondants considèrent que les changements amenés par la création des CSA, dotés d'une image de marque distincte, confèrent plus de crédibilité à l'organisation.

La représentation autochtone a été augmentée dans le personnel comme dans le conseil d'administration. Dix des vingt-quatre personnes qui travaillent dans les CSA sont des Autochtones. L'équipe de gestion est composée de dix personnes, dont sept membres des Premières Nations. Le conseil d'administration, qui regroupe huit personnes, comprend six membres des Premières Nations. En revanche, il a été difficile de recruter des conseillers bénévoles autochtones, faute de candidats. Seuls 26 des 4 356 conseillers bénévoles sur la liste sont autochtones.

La plupart des répondants décrivent les services des CSA comme mieux adaptés aux besoins des Premières Nations que les services de l'ancien Programme des Autochtones canadiens. Certains membres autochtones du conseil d'administration et du personnel trouvent néanmoins que les Autochtones n'ont pas suffisamment de contrôle quant à la gestion du programme.

Besoins des clients

Il y a généralement deux moyens d'évaluer les besoins des clients. D'abord, quand les clients communiquent directement avec les CSA et que les gestionnaires régionaux discutent avec eux des détails de leur projet. Ensuite, quand le personnel et les conseillers bénévoles des CSA rendent visite aux collectivités pour informer les clients éventuels de leurs services ou pour lancer des projets et que les clients leur font part de leurs besoins actuels et futurs.

Les entrevues avec des représentants du SACO et du MAINC montrent que, depuis l'expansion des bureaux régionaux, il y a beaucoup d'efforts consacrés à cette partie du travail et les visites aux collectivités sont plus fréquentes. Les CSA offrent maintenant des services bancaires et des services de formation. Les services sont désormais offerts à tous les Autochtones mais ne sont pas nécessairement employés dans la même mesure partout au pays. Les entrevues avec les clients mettent en évidence certains besoins restés insatisfaits, dont : le réseautage, la création de sites Web, le financement, l'élaboration de chartes, des conseils fiscaux, des conseils en matière d'environnement et la planification d'entreprise dans le Nord. Des représentants des CSA ont toutefois précisé que leurs effectifs comptent des bénévoles spécialisés dans ces domaines et que le service de planification d'entreprise est bel et bien offert dans le Nord.

Opinion des Premières Nations sur la pertinence du programme

Interrogés directement sur la pertinence des CSA au regard de leurs besoins, 91 pour cent des clients actuels répondent oui, tout comme quatre des neuf anciens clients interrogés.

Les clients ont également été priés de dire s'ils considéraient les CSA comme des organisations autochtones dirigées par des Autochtones. À cette question, 57 pour cent des répondants disent non, le reste des réponses se répartissant également entre l'affirmative et le refus de répondre. La taille relativement restreinte de l'échantillon ne permet pas une analyse détaillée de cette perception.

Il semble toutefois que les organisations communautaires soient moins prêtes à considérer les CSA comme des organisations autochtones (11 organisations communautaires sur les 15 qui ont répondu ont dit que les CSA ne sont pas des organisations autochtones).

Opportunité des services sur le plan culturel

Les CSA axent la formation des bénévoles sur la sensibilisation inter-culturelle. Les entrevues avec les représentants montrent que ce genre d'activités varie toutefois grandement d'une région à une autre. Au total, il semble s'agir d'activités non-officielles plutôt que systématiques. Cette perception est confirmée par les conseillers bénévoles. Seuls sept d'entre eux ont dit avoir reçu une formation à d'autres cultures.

Priés de dire si les CSA répondent aux besoins des Premières Nations d'une manière qui tient compte de leur culture, les deux tiers des clients répondent oui. Le reste des répondants sont également répartis entre ceux qui ne savent pas et ceux qui croient que les services offerts ne sont pas sensibles à leur culture.

Efficacité

L'efficacité du programme a été évaluée au moyen des questions sur la perception des participants et d'un examen des dossiers.

Satisfaction des clients à l'égard des CSA

Les réponses aux diverses questions montrent un bon degré de satisfaction. Ainsi, 71 pour cent des personnes interrogées avaient déjà utilisé les services des CSA. Parmi elles, 93 pour cent ont dit qu'elles y recourraient de nouveau et 87 pour cent qu'elles étaient prêtes à recommander les CSA à d'autres Premières Nations.

Priés d'évaluer les services des CSA selon une échelle de 1 à 5, le chiffre 1 correspondant à la pire note et le 5 à la meilleure, les trois quarts des clients ont choisi 4 ou 5.

Satisfaction des clients à l'égard des conseillers

Parmi les clients, la moitié des répondants ont dit être très satisfaits des compétences des conseillers bénévoles et 22 pour cent assez satisfaits. Environ 87 pour cent des clients pensent que les compétences des conseillers correspondent d'assez près aux exigences des projets. Les deux tiers se sont dits très satisfaits des conseils donnés et 22 pour cent assez satisfaits. L'attitude des conseillers suscite une grande satisfaction chez les deux tiers des clients. Pour ce qui est de leur accessibilité, 58 pour cent des clients s'en trouvent très satisfaits et 35 pour cent assez satisfaits. Enfin, 51 pour cent sont très satisfaits et 36 pour cent assez satisfaits de la capacité des conseillers à communiquer.

Satisfaction des conseillers bénévoles à l'égard des CSA

Les conseillers bénévoles des CSA ont aussi été invités à évaluer les CSA dans l'ensemble suivant la même échelle. Soixante-dix pour cent d'entre eux accordent un 4 ou un 5. Par ailleurs, 80 pour cent considèrent les CSA comme une réussite et 86 pour cent estiment avoir vécu une expérience favorable.

Même si les conseillers sont en général globalement satisfaits des CSA, 66 pour cent jugent qu'il y a place à l'amélioration. L'amélioration des communications avec les conseillers bénévoles et les clients des Premières Nations ainsi que du processus employé pour évaluer les besoins afin d'accepter ou de refuser des projets sont les exemples qui reviennent le plus souvent.

Atteinte des objectifs du programme et incidence des projets

Un certain nombre d'indicateurs permettent de voir si les objectifs d'un projet sont atteints. Ainsi, pour les 45 dossiers terminés et ayant fait l'objet des deux séries d'entrevues, les données montrent que 69 pour cent ont atteint leurs objectifs (définis dans le cadre de référence) contre 27 pour cent pour lesquels seuls quelques objectifs ont été atteints. Enfin, 4 pour cent n'auraient atteint aucun objectif.

Le nombre de projets jugés réussis est une autre indication. Parmi les 45 dossiers examinés, 84 pour cent ont été jugés réussis par les clients, contre 16 pour cent d'échecs présumés. Dans quelle mesure les projets réussis sont-ils des succès? Suivant une échelle de 1 à 5 (le chiffre 1 correspondant à un échec et le chiffre 5 à une grande réussite), 91 pour cent des clients des Premières Nations évaluent le succès de leur projet réalisé avec l'aide des conseillers bénévoles des CSA à 3 ou plus et 71 pour cent à 4 ou à 5.

Les projets sont également considérés comme procurant de nombreux avantages aux clients et aux collectivités. Les avantages les plus fréquemment évoqués sont la création d'emplois, la formation donnée, les habiletés transmises et divers autres.

L'incidence des projets semble également exempte d'effets négatifs inattendus. Parmi les effets imprévus répertoriés par le quart des clients des Premières Nations et une proportion égale des conseillers bénévoles figurent l'aide d'un conseiller pour une levée de fonds, la création de réseaux et des recommandations inattendues.

Attribution des résultats

L'attribution des résultats au programme est toujours une tâche difficile. Clients et conseillers bénévoles ont été priés de dire si le projet aurait pu avoir les effets prévus en l'absence des CSA. Les deux groupes (44 pour cent dans chacun) sont également incertains. Trente-huit pour cent des clients des Premières Nations et 44 pour cent des conseillers des CSA croient que non. En revanche, 18 pour cent des clients autochtones et 12 pour cent des bénévoles sont d'opinion contraire et pensent que le projet aurait atteint ses objectifs même sans l'intervention des CSA.

Consignation des résultats

La possibilité que les responsables des CSA ne transmettent pas suffisamment d'information sur l'incidence des projets dans les réserves a suscité quelque inquiétude au Ministère. Les ententes de financement du présent exercice comportent donc de nouvelles exigences à cet égard, qui devraient résoudre le problème. Il reste que les rapports financiers présentés au MAINC par les CSA ne sont pas suffisamment détaillés. Pourtant, les exigences à cet égard sont assorties d'instruments d'évaluation. Il est toutefois difficile d'obtenir des clients qu'ils remplissent les formules, mais il n'est pas certain que leur attitude soit le fait d'une expérience négative.

Sur les 45 projets terminés, 17 sont documentés au minimum. La quantité d'informations consignées varie d'ailleurs selon les régions. Dans 18 pour cent des dossiers qui ont été l'objet d'un examen complet, on observe des écarts notables entre les données consignées et le résultat des entrevues. La plupart de ces données semblent liées au fait que les bénévoles ne connaissaient pas les résultats de leur intervention, n'ayant pu rester en contact avec les CSA ni le client une fois le projet terminé.

Transfert de compétences et renforcement des capacités

Le concept de transfert de compétences et de renforcement des capacités au sein des collectivités autochtones importe tant au MAINC qu'aux CSA. Il n'existe malheureusement pas encore de définition claire de ce concept ni de stratégie pour sa concrétisation (voir les définitions suggérées du renforcement des capacités, à l'Appendice B).

Presque tous les répondants des CSA ont abordé l'importance du transfert de compétences. L'accent a également été mis sur le concept de projets sous forme de partenariats impliquant une aide et un encadrement continus. Certains avancent toutefois que le concept n'est pas compatible avec le principe du recouvrement des coûts. Par ailleurs, 38 pour cent des clients interrogés croient que le temps consacré au transfert de compétences est insuffisant, mais l'allongement de la durée des projets leur coûterait davantage. Il faut noter du reste que seuls cinq des conseillers bénévoles interrogés ont dit avoir reçu une formation précise à cette fin.

Environ les deux tiers des clients interrogés disent avoir acquis de nouvelles compétences au long du projet. Cette proportion varie selon le type de projet. Malheureusement, le petit nombre de projets dans chacune des catégories ne permet pas une analyse complète à cet égard. Il semble toutefois que les activités de planification d'entreprise ne soient pas propices au transfert de compétences. Treize répondants de cette catégorie ont dit avoir bénéficié d'une certaine forme de transfert de compétences en gestion financière, en planification, en analyse et en comptabilité; cinq n'ont acquis aucune compétence ou n'ont pas de certitude à cet égard.

L'évolution des types de projets et de clients ne permet pas non plus de dégager de tendance en ce qui concerne les activités de transfert de compétences. Les activités de planification représentaient 36 pour cent des projets en 1996-1997, soit environ la même proportion qu'il y a quatre ans.

Les ateliers, qui sont vraisemblablement des activités de formation, comptaient pour 5 pour cent des projets en 1996-1997. D'autre part, les organisations communautaires, qui sont les plus susceptibles d'être intéressées par les activités visant le renforcement des capacités, représentent 42 pour cent de la clientèle des CSA depuis trois ans, contre 38 pour cent en 1993-1994.

Obstacles à l'efficacité

La mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail impliquait des changements substantiels, qui devaient tous être mis en oeuvre à l'aide d'une contribution déterminée du principal organisme subventionnaire : le MAINC. Les CSA ne sont pas encore tout à fait adaptés à ces changements. Les représentants des CSA et du Ministère recensent d'autres obstacles à l'efficacité, dont la brève durée de la participation des conseillers bénévoles aux projets, la diversité des besoins des Premières Nations et la géographie du pays.

Les clients évoquent souvent le manque de conseillers autochtones, le fait que les conseillers ne restent pas longtemps dans les collectivités, l'absence de suivi et, dans certains cas, le fait que les connaissances des conseillers ne soient pas à jour.

Pour leur part, les conseillers pointent du doigt le manque de clarté du cadre de référence des projets, la sélection impropre, des changements à la tête des collectivités et le manque de communication. On note aussi des conflits dans les collectivités, des attentes irréalistes ou mal définies, le manque de compréhension, l'hésitation à suivre les conseils et l'absence de suivi.

Rentabilité

La rentabilité a été analysée sous deux angles. Du point de vue des CSA, les efforts déployés pour trouver de nouvelles sources de financement et pour consacrer une plus grande part du budget aux projets fondent l'évaluation. Du point de vue du MAINC, la valeur obtenue en échange de l'argent investi dans le programme demeure le point le plus important.

Les CSA

Deux éléments laissent croire à une meilleure rentabilité. Au cours des quatre dernières années, en effet, une plus grande part du budget des CSA a été affectée aux bureaux régionaux, où les services sont réellement fournis. Les clients et les organismes subventionnaires ont contribué de 25,5 pour cent au total des recettes en 1996-1997, contre 11 pour cent en 1993-1994. La proportion des recettes venant des clients et des organismes subventionnaires varie selon la région. Enfin, il a été plus difficile de trouver des commanditaires pour les activités visant le renforcement des capacités.

L'examen des dossiers montre que 62 pour cent des clients ont versé des droits aux CSA. Ces paiements s'échelonnent de 25 à 3 000 dollars. Dans la plupart des cas, il semble que les clients qui sont en mesure de payer sont priés d'assumer une portion ou la totalité des frais du conseiller. En règle générale, toutefois, c'est le client qui déclare s'il est capable ou non de payer. Par ailleurs, la négociation semble différente d'une région à une autre.

Il est arrivé qu'un client ait la capacité de payer (une entreprise de taille moyenne ou une institution autochtone, par exemple) mais ne soit pas invité à contribuer. De fait, il y a suffisamment d'occurrences de ce genre pour que l'on puisse imaginer des sources de revenus inexploitées.

Le MAINC

La plupart des représentants du MAINC et des CSA interrogés estiment que les CSA fournissent un service utile et apprécié aux collectivités autochtones et que le MAINC obtient quelque chose en échange de l'argent consacré au programme. Le fait que les conseillers offrent leurs services gratuitement assure la rentabilité du système, pour autant que les gestionnaires régionaux soient efficaces.

Solutions de rechange

Le volet des solutions de rechange consistait à évaluer les fournisseurs de services existants. Les répondants du MAINC devaient en plus commenter cinq solutions de rechange théoriques au financement.

Fournisseurs de services

Pour atteindre ses objectifs au regard du développement économique et du renforcement des capacités, le Ministère finance différentes organisations qui fournissent des services appropriés aux Premières Nations. Il fallait donc examiner les services fournis par ces organisations pour repérer tout chevauchement ou renforcement.

Les plus gros fournisseurs de services financés par le MAINC, pour ce qui est du budget du MAINC, sont les organismes de développement économique communautaires (ODEC) et les conseils tribaux. Entreprise autochtone Canada, qui n'est pas financée par le MAINC mais qui offre également des services aux Autochtones a aussi été l'objet de la revue.

Il semble que ces organisations pourraient offrir certaines des activités des CSA. Il est difficile de savoir toutefois si elles peuvent ou souhaitent remplacer rapidement les CSA.

Financement

Cinq modes de financement ont été soumis aux répondants du MAINC, appelés à les commenter.

- Cesser le financement purement et simplement et à donner directement l'argent aux bandes ou aux responsables d'initiatives de développement économique comme les ODEC ou se concentrer sur le concept du renforcement des capacités et donner l'argent aux conseils tribaux.

- Maintenir un financement de base aux CSA mais diriger un peu d'argent vers d'autres volets, comme la formation et l'activité bancaire, dans le contexte du développement économique ou du renforcement des capacités.

- Rendre le financement tributaire de résultats négociés et liés au développement économique ou au renforcement des capacités.

- Remplacer graduellement le financement de base par un financement équivalant à la rémunération des services que les CSA obtiennent de ses clients.

- Maintenir le financement de base et accroître le champ d'activité des CSA à mesure que le recouvrement des coûts augmente.

La plupart des répondants préféraient que le financement de base soit maintenu et que soit élargi le bassin des activités des CSA à mesure que le recouvrement des coûts va augmenter. L'élimination pure et simple du financement ou le fait de donner directement l'argent aux conseils tribaux leurs paraissaient compromettre l'avenir et les services des CSA. Les répondants ne pensent pas qu'il y ait de solution de rechange réaliste permettant d'offrir les mêmes services qu'actuellement dans toutes les régions à la fois et précisent que les Premières Nations ont besoin des services en question.

Si le MAINC cessait de financer les CSA, ces derniers n'arriveraient probablement à soutenir leur structure qu'en facturant plus que les dépenses liées aux projets. Or, 60 pour cent des clients interrogés ont dit ne pas être prêts à payer 300 $ par jour pour les conseillers plus les dépenses liées aux projets, contre 36 pour cent favorables à cette solution et 4 pour cent d'incertains. La forte proportion de réponses négatives semble indiquer que le recouvrement des coûts au-delà des dépenses liées aux projets compromettrait la survie des CSA.

Il semble donc qu'il ne soit pas encore temps de cesser de financer les CSA, puisque les Premières Nations ont besoin des services offerts et semblent satisfaites de la façon dont ils sont assurés. Il existe toutefois certains chevauchements avec d'autres fournisseurs. Comme certains semblent mal informés de l'existence de ces services, il serait probablement utile de trouver comment réunir en un endroit l'information connue sur tous les services existants, par exemple sur un site Web.

Section 4 - Conclusions et recommandations

Introduction

Au total, les CSA fournissent des services de conseillers bénévoles appréciés des Autochtones du pays. Les bénévoles ont une expertise diversifiée et les clients se disent généralement satisfaits des conseillers et du programme. Bon nombre d'indicateurs montrent que les objectifs des projets sont habituellement atteints, que les clients considèrent leurs projets comme une réussite et que ces projets procurent un certain nombre d'avantages aux collectivités, mais sans avoir d'effets négatifs.

Les CSA ont déployé beaucoup d'efforts pour rendre le programme plus opportun et améliorer la prestation des services, mais ils doivent encore assumer certains changements, particulièrement en ce qui concerne les besoins changeants des Premières Nations et les objectifs du Ministère, qui évoluent aussi. De nouveaux fournisseurs de services apparaissent maintenant sur la scène. Par contre, les ressources se font de plus en plus rares. Le Ministère doit aussi continuellement rationaliser ses activités et réduire les dépenses dont il est responsable, pour ce qui est tant du grand public que des Premières Nations. Par conséquent, il n'est pas certain que le financement des CSA sera maintenu.

S'il l'est pour la prochaine année fiscale, voici quelques recommandations qui devraient faire en sorte que : 1) les objectifs des Premières Nations et du Ministère soient atteints en matière de responsabilités et de rentabilité; et 2) que l'émergence et l'utilisation de nouveaux fournisseurs de services seront suivies de près.

Bien-fondé et réalisation des objectifs des Autochtones et du Ministère

Étant axées sur le renforcement des capacités et le développement économique, les activités des CSA sont en principe conformes aux objectifs du Ministère tels qu'ils sont énoncés dans le ***Cadre d'action*** de 1997. Toutefois, comme le Ministère collabore avec les Premières Nations pour accélérer le rythme des changements et promouvoir les objectifs de l'autonomie gouvernementale, les politiques et les services jugés prioritaires pourraient être revus, adaptés et mis à jour, comme l'évoquent le rapport ***Rassembler nos forces*** de 1998 et le rapport de la ***Commission royale sur les peuples autochtones,*** de 1996, auquel le premier répond.

Les ententes de contribution antérieures n'assortissaient pas la sélection des projets d'objectifs particuliers. Les exigences consistaient simplement à accomplir un certain nombre de tâches. Si les activités des CSA ne doivent pas recevoir de fonds supplémentaires, il serait peut-être possible de mieux utiliser les fonds du MAINC en visant des objectifs particuliers et, entre autres choses, en choisissant surtout des projets d'aide en matière de renforcement des capacités pour le développement d'entreprises et le développement économique.

En 1993, le groupe de travail sur le Programme des Autochtones canadiens (PAC) a fait plusieurs recommandations destinées à mieux adapter le programme aux peuples autochtones. Ces recommandations ont d'ailleurs été mises en oeuvre avec un certain succès. De nouveaux liens et de nouvelles ententes ont été contractés avec des organisations autochtones, des groupes clients et des organismes subventionnaires. Enfin, la représentation autochtone a été accrue tant au sein du personnel que du conseil d'administration. Pourtant, la présente évaluation fait état de ce que les CSA sont peu considérés comme des organisations autochtones, même si la majorité des clients interrogés trouvent qu'ils répondent bien aux besoins des Premières Nations.

Les conseillers bénévoles sont pour la plupart des non-Autochtones à la retraite; ils constituent l'image des CSA aux yeux des clients. Outre le fait que les CSA ne soient pas considérés comme des organisations autochtones, il semble que les connaissances de ces retraités ne soient pas toujours pertinentes ou adaptées aux objectifs des Autochtones. Or, les Autochtones à la retraite ayant l'expérience des affaires sont peu nombreux et les rares personnes qui feraient des conseillers bénévoles compétents peuvent ne pas connaître l'existence des CSA. C'est au SACO-CSA d'entreprendre des démarches pour repérer des conseillers bénévoles possibles.

Par ailleurs, la plupart des répondants du MAINC et des CSA croient que les changements apportés par la création de ces derniers, dotés d'une image de marque distincte, confèrent beaucoup de crédibilité à l'organisation. Ils estiment aussi que les services des CSA répondent mieux aux besoins des Premières Nations que ceux de l'ancien Programme des Autochtones canadiens. Toutefois, quelques membres autochtones du conseil d'administration et du personnel jugent que les Autochtones ne participent pas suffisamment à la gestion du Programme des services aux Autochtones, puisque le conseil d'administration des CSA est minoritaire au sein du conseil du SACO.

Comme un certain nombre de personnes l'ont fait remarquer au cours de l'enquête, les dispositions prises par les CSA pour fournir à peu de frais les services de conseillers expérimentés qui sont des administrateurs à la retraite ont peu d'équivalents. Les services des CSA sont donc fréquemment utilisés. Si les changements recommandés se concrétisent, les CSA pourraient améliorer la pertinence et l'efficacité du programme tout comme la représentation autochtone et l'acceptation du programme par les collectivités autochtones.

Étant donné :

- l'importance de veiller à ce que les futurs projets tiennent compte d'objectifs bien définis et conformes aux priorités du MAINC en matière de développement économique et de renforcement des capacités;

- l'importance, montrée par la présente étude, d'augmenter la participation des Autochtones à la gestion des CSA, y compris le nombre de bénévoles autochtones;

- l'engagement du Ministère, comme on peut le lire dans ***Rassembler nos forces***, à établir de nouveaux partenariats; il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

1. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan *Rassembler nos forces*.

Communications

Une part de la difficulté à faire en sorte que les projets soient adaptés aux besoins des peuples autochtones et du MAINC semble venir de la faiblesse des liens de communication. Le MAINC et les CSA ont tous deux traversé depuis deux ans une période de transition qui a nui aux liaisons. Le MAINC a créé récemment une nouvelle direction générale chargée des programmes économiques, qui va donc assurer un soutien aux CSA. Il est donc recommandé ce qui suit.

Recommandation

2. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.

Responsabilité

La responsabilité a été étudiée sous deux angles. Le premier est celui des rapports à présenter sur les objectifs et les résultats du programme. Le second englobe la présentation de l'information financière et la rentabilité. Tous deux ont été explorés et ont abouti à des recommandations visant à renforcer les fonctions relatives à la reddition de comptes.

Les exigences relatives à la présentation de rapports sur les objectifs et les résultats du programme, tels qu'ils sont définis dans l'entente entre le MAINC et les CSA portent entre autres choses la présentation au MAINC, tous les trimestres, de statistiques et d'un sommaire des résultats évoqués dans les évaluations des projets. Cette information a généralement été présentée, mais il n'en demeure pas moins que les dossiers ne documentent pas toujours ces questions et que les notes ne sont pas d'égale qualité d'une région à une autre. Il arrive que les registres soient absents ou superficiels et que les évaluations ne soient pas comprises ou ne soient pas prises en considération. S'agissant des régimes de gestion, des lacunes ont été observées dans la description des projets, l'évaluation des besoins, l'appariement entre conseillers et collectivités, le suivi et les communications. Les régions diffèrent en outre en ce qui concerne la façon dont les services sont offerts et gérés. Enfin, bien que les CSA fournissent des formules d'évaluation des services rendus, les clients les remplissent rarement.

Le style actuel des rapports s'explique en partie par l'absence, dans les ententes de contribution antérieures, d'objectifs précis associés aux projets. En effet, les exigences consistaient simplement à accomplir un nombre déterminé de tâches. Par surcroît, comme les exigences relatives au financement n'obligent pas les CSA à maintenir des liens d'information avec ses clients, au contraire de ce qui se passe avec le MAINC, il y a place pour des rapports plus détaillés des CSA aux clients et organisations autochtones sur les résultats du programme. Les responsables des CSA et les clients pourraient utiliser ces rapports de façon que ces derniers informent continuellement les CSA sur les services reçus.

Les futures ententes entre le MAINC et les CSA devraient améliorer la qualité des rapports fournis par les CSA en fixant des objectifs précis, en donnant priorité aux projets pouvant renforcer les capacités en matière de développement économique et en mettant l'accent sur les projets d'entreprises fondés sur les services d'encadrement améliorés des CSA. Il est donc recommandé ce qui suit.

Recommandation

3. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.

Pour ce qui est du second volet de la responsabilité, soit la présentation d'informations financières et la rentabilité, les critères inclus dans l'entente exigent aussi une information sur le rendement financier, les catégories budgétaires et les dépenses. Les CSA fournissent en temps opportun des rapports trimestriels et annuels. Mais s'ils contiennent des états financiers, on n'y trouve pas d'information justifiant les dépenses liées aux projets. Du reste, les états financiers annuels sont consolidés et ne permettent donc pas de tirer rapidement des renseignements détaillés sur les activités financées par le MAINC.

La présente étude a montré que les CSA avaient amélioré leur rentabilité au cours des quatre dernières années. La proportion du budget global affectée aux bureaux régionaux, où les services sont réellement fournis, est désormais plus substantielle. En 1996-1997, les recettes des CSA provenaient à 25 pour cent des organismes subventionnaires et des clients, ce qui représente une augmentation comparativement aux 11 pour cent de 1993-1994. La proportion de recettes tirées des clients et des commanditaires varie cependant d'une région à une autre. Les clients qui le peuvent sont incités à assumer une partie des dépenses directement associées aux projets, mais ce sont souvent les clients eux-mêmes qui évaluent leur capacité de payer. Il n'est pas certain que les CSA puissent obtenir une contribution supérieure des clients et des organismes subventionnaires.

La gestion des fonds a fait l'objet de quelques plaintes au Ministère. Ce volet déborde le cadre de la présente étude, mais l'évaluation n'a tout de même rien mis au jour qui soutient ces plaintes.

Toutes les organisations financées doivent faire rapport de leur rendement sur les chapitres de la gestion financière et de la rentabilité et c'est pourquoi il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

4. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.

Coordination avec d'autres organisations autochtones intéressées par le développement économique

Conformément à l'accent mis par le rapport ***Rassembler nos forces*** sur les partenariats, le MAINC cherche des façons de mieux répondre aux besoins des Autochtones et d'établir des partenariats plus solides entre les organisations de prestation de services, les gouvernements et les collectivités autochtones.

Il est difficile de déterminer si les bureaux régionaux du SACO sont en étroite communication avec les autres mécanismes d'exécution des programmes comme les ODEC, Entreprise autochtone Canada, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA), le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA), les conseils tribaux et autres. On peut supposer que des relations plus étroites entre les organisations qui jouent un rôle essentiel dans le développement économique des Autochtones amélioreraient grandement l'efficacité des CSA. Comme le MAINC est bien placé pour connaître le rôle des organismes intéressés par le développement économique des Autochtones (autres ministères fédéraux, Programme des sociétés de financement des autochtones, organisations autochtones (CAADA, CCCA) et gouvernements provinciaux), ainsi que le rôle de ses différents services, il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

5. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.

Appendice A

Voici un extrait du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones sur les besoins des peuples autochtones en matière de développement économique.

CRPA - Développement économique

« Les peuples autochtones doivent échapper à la pauvreté qui paralyse individus et nations. La redistribution des terres et des ressources va beaucoup améliorer leurs chances d'emplois et de revenus raisonnables. Mais il faudra de toute urgence investir dans l'entreprise et l'industrie, et améliorer les compétences techniques, administratives et professionnelles pour tirer parti de toutes les possibilités qui s'offriront. »

« L'amélioration de la situation économique doit être suivie d'une amélioration des conditions de vie. Nous proposons une initiative d'envergure pour hausser le logement, l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires au niveau des normes en vigueur pour réduire les risques de maladie et contribuer à restaurer dignité et esprit d'initiative. » (Traduction libre.)

Accélérer le perfectionnement des ressources humaines

- *« L'autonomie gouvernementale, la guérison, la consolidation de l'infrastructure des collectivités et la création d'entreprises vont exiger plus de personnes compétentes qu'il y en a actuellement. Modifier le système d'éducation peut augmenter le nombre de jeunes Autochtones qui terminent leurs études secondaires. »* (Traduction libre.)

- *« Nous proposons en outre une initiative en dix ans pour combler les déficits de l'éducation et de la formation, initiative qui ferait appel à l'entreprise privée, aux établissements d'enseignement, aux gouvernements et à des programmes qui incitent les peuples autochtones à acquérir des compétences techniques, commerciales et professionnelles dans des domaines variés. »* (Traduction libre.)

Élaborer les institutions

- *« La plupart des institutions qui cadrent la vie comtemporaine des Autochtones leur viennent de l'extérieur. Elles suivent des règles étrangères à leurs valeurs et à leurs préférences. Il faut donc faire place aux institutions autochtones dans toutes les sphères d'activité. Bon nombre d'entre elles devront être mises en place avant l'émergence des nations autonomes, mais elles devront compléter et non concurrencer les structures nationales. »* (Traduction libre.)

CRPA ..... "Renforcement des capacités"

La Commission royale sur les peuples autochtones définit le « renforcement des capacités » comme une stratégie de transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone. Cette transition consiste entre autres à réédifier les nations autochtones et à retrouver le rang de nation, à organiser les gouvernements autochtones, à négocier de nouveaux partenariats et de nouvelles ententes intergouvernementales avec les deux autres paliers de gouvernement, à permettre l'exercice à long terme des pouvoirs gouvernementaux autochtones et à soutenir le renforcement de ces capacités (section 4.2, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*)[1].

En matière d'autonomie gouvernementale, les moyens que les Autochtones doivent acquérir comprennent la capacité de « *déterminer la forme, les caractéristiques fondamentales et la taille de leurs gouvernements; de planifier et de concevoir des structures, institutions et procédures; de déterminer la portée des activités du gouvernement [...]; de définir dans quelle mesure les formes traditionnelles d'organisation politique seront intégrées ou adaptées aux gouvernements autochtones nouveaux ou rétablis* » (Commission royale sur les peuples autochtones, partie 4)[2].

Le renforcement des capacités comprend aussi l'acquisition des ressources humaines nécessaires à l'autonomie gouvernementale. Selon les conclusions de la Commission, « *Les ressources comprennent les moyens physiques d'agir – non seulement les ressources financières, économiques et naturelles nécessaires à la sécurité et à la croissance future, mais aussi l'information et la technologie de même que les ressources humaines, sous la forme de personnes compétentes et en bonne santé*[3] ». À la section 2.3.35, la Commission recommande que « *le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins, et en collaboration avec des institutions et organisations associées, des initiatives de ce genre : a) programmes spéciaux de formation à l'intention des négociateurs autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et leur connaissance des questions sur lesquelles porteront les négociations;*

---

1 Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volumes 1-5, et sommaire des recommandations, 1996.

2 Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 1, section 4.2, Des moyens à acquérir : stratégies autochtones de transition, 1996.

3 Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 1, section 3.22.1 - Introduction, 1996.

b) programmes de formation de courte durée à l'intention des dirigeants des gouvernements autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et d'accroître leur capacité d'appuyer et de mandater des négociateurs, ainsi que de soutenir les négociations et les ***stratégies d'éducation, de consultation et de communication à l'échelle de la nation*** » (recommandation 2.3.35 du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones)[4].

[4] Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 2, annexe A, Sommaire des recommandations présentées dans les volumes 1 et 2, recommandation 2.3.35, 1996.

MANDAT

Mandat 96/25

Évaluation du service d'assistance canadien aux organismes (SACO): Services du SACO aux autochtones

Objet : Évaluer l'efficacité du programme suite au changement d'approche adopté récemment et la pertinence pour l'avenir des services fournis aux Autochtones par le SACO.

Contexte : Le SACO est un organisme non gouvernemental sans but lucratif ayant pour mission "de favoriser et étendre la croissance économique, le développement social et le bien-être des peuples autochtones du Canada, ainsi que des peuples des nations en développement et des nations marquées par une nouvelle économie de marché". Il offre des services de consultants bénévoles pour appuyer le développement et la gestion des entreprises et des collectivités autochtones du Canada par le truchement de son Programme des services aux Autochtones (anciennement le Programme pour les Autochtones canadiens), et pour appuyer également le domaine des affaires et le secteur social dans les pays en développement, un peu partout dans le monde, dans le cadre de son Programme de services internationaux. L'organisme est financé par le gouvernement fédéral, par les dons de sociétés et de certaines personnes, par des clients et, dans une mesure limitée, par les gouvernements provinciaux et territoriaux. En 1996-1997, le MAINC a fourni au SACO environ 1,5 million de dollars, en prévoyant l'exécution d'une évaluation au cours de la présente année financière afin d'aider à déterminer les problèmes et leurs répercussions stratégiques sur l'avenir du Programme des services aux Autochtones.

Le MAINC et le SACO ont connu des changements profonds au cours des dernières années. Le Ministère a accéléré son processus de transfert des responsabilités aux Premières Nations et il a modifié ses priorités afin de favoriser la transition vers l'autonomie gouvernementale.

Ces mesures sont mises en oeuvre au cours d'une période marquée par des changements importants sur les plans économique et structurel, et par une reddition des comptes plus rigoureuse, ce qui pourrait avoir une incidence importante sur la relation du Ministère avec le SACO dans l'avenir. L'organisme a aussi modifié l'objet de ses activités et sa structure, et il souhaite examiner objectivement le caractère opportun de la poursuite de ses activités, son efficacité et ses options. Il a restructuré son Programme pour les Autochtones canadiens de façon à en faire un organisme autochtone convenant mieux aux Autochtones, et c'est pourquoi son conseil de direction est maintenant formé surtout d'Autochtones.

.../2

Il n'existe cependant que des renseignements limités sur le rendement du Programme pour les Autochtones, même s'il s'efforce de faire en sorte que tous les projets soient évalués dès qu'ils sont terminés. L'année dernière, le programme a mené à terme environ 1 000 projets, dont la durée moyenne était de cinq à sept jours.

Questions : Réalise-t-on les objectifs du Ministère et du programme? Ces objectifs sont-ils encore pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Existe-t-il des besoins auxquels on n'a pas répondu?

Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Est-ce-que les résultats sont clairs et documentés? Quel est le degré de satisfaction des clients à l'égard des services fournis? Quelles en sont les répercussions, recherchées et inattendues?

Est-ce-que le programme est rentable? Existe-t-il des sources de revenus auxquelles on n'a pas encore eu recours?

Existe-t-il des solutions de rechange en ce qui concerne la poursuite du financement fourni par le MAINC au Programme des services aux Autochtones?

Portée : Dans le cadre de l'évaluation, on se penchera sur toutes les activités du Programme des services aux Autochtones et on examinera d'autres solutions au plan stratégique et en matière de financement.

Approche : L'évaluation sera dirigée par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI), en consultation étroite, pour toutes les étapes, avec le Comité consultatif, formé de représentants du Ministère, de gestionnaires du SACO, de membres de son Conseil de direction et de représentants des clients de l'organisme. L'évaluation sera réalisée principalement par des consultants dirigés par la DGEVI, et les rapports et les recommandations seront examinés par le Comité consultatif avant d'être présentés au Comité ministériel de vérification et d'évaluation. Dans le cadre de l'approche retenue, on examinera diverses sources de données, notamment par l'examen de documents, des entrevues auprès des parties concernées, la détermination des autres modèles possibles, des groupes de discussion ou un atelier réunissant des participants des parties concernées pour examiner les répercussions et les options.

.../3

Échéancier : Le travail de planification de l'évaluation a commencé en septembre 1996 et l'étude doit être achevée au plus tard le 31 mars 1997.

Coût : Sur les 65 000 $ que coûtera l'évaluation, le programme fournira 30 000 $.

Approuvé par :

J. Stagg
Sous-ministre adjoint
Politique et orientation stratégique
le 23 octobre 1996

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Évaluation des services aux Autochtones du SACO - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Direction générale des politiques et programmes économiques**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan *Rassembler nos forces*.	16	La Direction générale des Politiques et des programmes économiques et (DGPPE) les CSA vont repérer et préparer les partenariats qui peuvent servir les CSA et le développement économique des Autochtones. Des partenariats élargis consacrés à l'encadrement des initiatives pourraient par exemple consolider le développement économique autochtone, un volet auquel les CSA peuvent participer d'emblée. La DGPPE et les CSA vont élaborer une nouvelle entente fiscale qui précisera objectifs et résultats. La DGPPE va s'inspirer du cadre de mise en oeuvre de *Rassembler nos forces* pour orienter et concrétiser les changements.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du gestionnaire des politiques et programmes économiques Directeur général, politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	31 mars 1999 30 septembre 1998
2. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.	16	Le directeur général des Politiques et des programmes économiques sera membre d'office du conseil au nom du MAINC. Chaque trimestre, le directeur général va communiquer avec le MAINC sur les objectifs économiques, les initiatives et les résultats pour que les CSA reste au fait des activités du MAINC.	Directeur général, Politiques et programmes économiques	30 septembre 1998

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Évaluation des services aux Autochtones du SACO - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Direction générale des politiques et programmes économiques**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
3. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.	17	La DGPPE et les CSA vont collaborer et intégrer à leur nouvelle entente fiscale de nouvelles directives sur la responsabilité qui reflètent les nouveaux objectifs du programme (développement économique et développement d'entreprises, par ex.). Ils vont en outre collaborer à faire en sorte que la surveillance et l'évaluation des résultats aient une plus grande place dans les activités des CSA et que les instruments de mesure reflètent les nouveaux objectifs du programme et les nouveaux besoins. Objectifs et résultats seront l'objet d'un examen annuel.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	30 septembre 1998
4. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.	18	La DGPPE et les CSA vont revoir les dépenses de fonctionnement du programme, repérer les postes propices aux économies et trouver les moyens d'y parvenir sans nuire à la prestation des services. Ils vont aussi faire en sorte que les activités financées par le MAINC soient plus en évidence dans les rapports. Les objectifs visés comprennent un plan de mise en oeuvre.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	31 mars 1999

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Évaluation des services aux Autochtones du SACO - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Direction générale des politiques et programmes économiques**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
5. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.	18	La DGPPE et les CSA vont collaborer à améliorer la promotion de leurs services au sein du MAINC et auprès des responsables d'autres programmes fédéraux. La Direction générale va aider les CSA à devenir plus facilement identifiable à d'autres programmes fédéraux et aider les CSA à repérer les programmes avec lequel ces derniers pourraient former des partenariats. Exemple de partenariats : relations avec des responsables de projets comme le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, *Canadian Aboriginal Business and Trade* et centres de services aux entreprises autochtones.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	31 mars 1999